التنظيم الدبلوماسي والقنصلي

تأليف

دكتورة عائشة راتب

أستاذة القانون الدولى العام المساعدة
بكلية الحقوق — جامعة القاهرة

دار النهضة العربية
٣٢ شارع عبد الخالق ثروت
١٩٦٣

المطبعة العالمية ١٦ و ١٧ شارع ضريح سعد بالقاهرة

مقدمة

تبادل العلاقات بين أعضاء الجماعة الدولية هو من أهم مظاهر الحياة الدولية الحديثة . وبالرغم من مناصرة البعض لفكرة الدولة العالمية إلا أن ذلك لا يؤثر فى الحقيقة الخالدة وهى انقسام البشرية سياسياً إلى أكثر من مائة دولة ذات سيادة ، يمارس كل منها سلطة تامة وكاملة على إقليم معين من أقاليم العالم . والعلاقة المتبادلة بين حكومات هذه الدول هى أساس وموضوع العلاقات الدولية (١) . ومهما اختلفت العوامل التى تشكل السياسة الخارجية للدول المختلفة والطريقة التى تمارس بها ، إلا أنها تنبع أساساً من التصرفات البشرية والرغبات الجماعية والفردية التى تمارس فى النطاق الإقليمى لكل دولة وتتشكل بخصائص شعب هذا الإقليم وبشكل حكومته ، وبالحالة الاقتصادية والزعامات الفردية التى توجد فيه فى وقت معين ، وكذلك بالنظريات والأفكار التى يتبناها الرأى العام داخل الدولة .

وتتأثر العلاقات بين الدول حتماً بالعوامل التالية :

١ — رغبة شعوب معينة فى السيطرة على مجموعة من الشعوب الأخرى .

٢ — زيادة الاتصال بين الدول المختلفة .

٣ — سعى الحكومات المتواصل لتحسين مستوى المعيشة فى أقاليمها .

٤ — تأكيد القوة والنفوذ والأمن الوطنى الداخلى .

هذه العوامل المختلفة دفعت الدول إلى إنشاء العلاقات وتبادلها مع الدول

---

(١) يطلق البعض على العلاقات الدولية لفظ السياسة الدولية International Politics انظر : Padeford and Lincoln : *International Politics*, 1954, p. 1-2.

الأخرى وإلى تكييف رغباتها وتعديلها وتبديلها بما يتفق مع رغبات وحاجات أعضاء المجتمع الدولى الآخرين .

١ — الجماعة الدولية La Société Internationale :

وتتكون أساساً من الجماعات السياسية « الدول » التى تتبادل الاعتراف والعلاقات الدولية فى وقت معين . بمعنى أن العلاقات الدولية تنشأ بين الدول التى تتبادل الاعتراف والعلاقات الدبلوماسية وترضى بقواعد القانون الدولى كقيد على حريتها فى التصرف فى المجال الدولى[١] . والجماعة الدولية تضم مجموعة من الدول ذات السيادة ، قد تتفاوت فى القوة ، ولكنها تتساوى فى الحقوق والواجبات ، وتختص كل منها بممارسة السلطة والقضاء فى حدود إقليمية معينة . وطبيعة تكوين هذه الجماعة[٢] تختلف تماماً عن الجماعة الداخلية : فالجماعة الأخيرة توجد فيها سلطة حاكمة ذات سيادة يخضع لها الأفراد ويقومون باتباع اللوائح والقوانين التى تقوم بإصدارها وإلا تعرضوا للجزاءات المختلفة التى تقررها هذه القواعد . أما الجماعة الدولية فإنها تتكون من جماعات تتساوى فى الحقوق والواجبات ولا تخضع لسلطة عليا كالتى يخضع لها الأفراد

---

(١) انظر كتاب الدكتور حامد سلطان وعبد الله العريان طبعة ١٩٥٣ ص ٣ والدكتور محمد حافظ غانم طبعة ١٩٥٩ ص ٢٢ — ٢٤ .

Paul Guggenheim : *Traité de droit international public*, Tome I, 1953, p. 16 ; Percy C. Corbett : *Law and Society in the Relations of States* (New York, 1951) chs. 2-4 ; Edwin D. Dickinson : *Law and Peace* (Philadelphia, 1951), ch. I ; Sir Alfred Zimmern, *International Law and Social Consciousness*, Grotius Society Transactions, London, 1935, vol. XX, pp. 25-44.

(٢) اقتصرت الجماعة الدولية فى البدء على دول أوروبا المسيحية ، ولم تتمتع روسيا بعضويتها إلا فى نهاية القرن ١٧ . والاعتراف بالولايات المتحدة عام ١٧٨٣ وبلاد أمريكا اللاتينية فى القرن ١٩ مد نطاق الجماعة إلى خارج القارة الأوروبية وبعد قبول تركيا عام ١٨٥٦ اتسعت الدائرة لتشمل الدول غير الغربية غير المسيحية والآن هى تشمل كافة دول العالم تقريباً .

داخل الدولة . والاتجاه الحديث فى الفقه الدولى ينادى بإنشاء هذه السلطة حتى تمتنع أسباب المنازعات بين الدول[١] . وقد زاد الشعور بعد الحرب العالمية الثانية بضرورة إنشاء هذه السلطة ، بل واتحدت بعض الدول فى أشكال مختلفة إلا أن ذلك لم يصل إلى حد إنشاء الحكومة « العالمية » التى تحل محل السيادات الوطنية وتتمتع بسلطة إلزام الدول ، بصرف النظر عن المصالح الوطنية أو الرغبات المحلية . ويترتب على ذلك أن سيادة الدولة لازالت هى الصفة المميزة قانوناً لأفراد الجماعة الدولية ، ولازالت الدولة هى التى تقوم بوضع القواعد والأحكام الدولية سواء بالاتفاق الصريح أو بالاتفاق الضمنى ، وتلتزم بها فى تصرفاتها الدولية المختلفة مع سائر أفراد الجماعة الدولية .

ولا جدال فى أن الوحدة السياسية لا تتمتع بوصف الدولة ولا تصبح عضواً فى الجماعة الدولية آلياً ، وإنما يتوقف ذلك على قبولها والاعتراف بها من جانب الجزء الأكبر من الجماعة الموجودة ، وتبادل العلاقات الديبلوماسية بينها وبين سائر أفراد الجماعة . والاعتراف يلعب هنا دوراً كبيراً ، فالوحدة السياسية لا تصبح حقيقة قانونية إلا إذا اعترفت بها سائر الدول وتبادلت العلاقات معها . والاعتراف معناه قبول الوحدة السياسية كدولة عضو فى الجماعة الدولية ، وهو عملية تقديرية تقررها الدول بكامل حريتها ولا تصبح مصدراً للواجبات والالتزامات الدولية إلا قبل الدولة التى قامت بالاعتراف[٢] .

٢ — ممارسة العلاقات بين الدول :

وغالبية أشخاص القانون الدولى تتكون من جماعات إقليمية . فالأفراد

---

(١) عائشة راتب ، الفرد والقانون الدولى ، رسالة دكتوراه ١٩٥٣ ص ١٧ .

(٢) انظر أيضاً Bourquin : *Droit international de la Paix*, Section III, p. 34 ; Delos : *La Société internationale et les principes du droit international public*, publication de la Revue Générale de Droit Int. Pub., 1929, p. 280.

لا يسألون مباشرة أمامه وإنما الجماعة ككل هى شخص من أشخاص القانون الدولى وهى التى تتمتع بالحقوق وتلتزم بالواجبات الدولية. غير أن الجماعة تقوم بإنشاء وتنفيذ القواعد القانونية بواسطة الأفراد . ويطلق علم القانون Science de droit على الفرد أو جماعات الأفراد التى تقوم بهذه الوظيفة لفظ هيئة أو عضو Organe [1] . وتطبيقاً لذلك فإن رئيس الدولة هيئة من هيئات (عضو) الدولة ويتمتع بالوصف القانونى بناء على ذلك . كما يطلق نفس اللفظ على المندوبين والممثلين الذين ينوبون عن الدولة فى عقد الاتفاقيات الدولية[2] .

وهيئات القانون الدولى تختلط — وهذا يحدث أيضاً فى القوانين الداخلية — بالأفراد الذين يمارسون وظائفها . إلا أن ذلك لا يعنى أن كل الأعمال التى يمارسها هؤلاء الأفراد « الممثلون — الهيئات — الأعضاء » هى أعمال للهيئة بوصفها شخصاً قانونياً دولياً وممارسة منها لوظائفها ، فلا تسأل الجماعة عن كل أعمال الفرد فى هذه الحالة ، وإنما تقتصر المسئولية على مجموعة الأعمال التى يحددها النظام القانونى ويسبغ عليها الصبغة القانونية . وهذا يؤدى إلى ضرورة التزام الفرد « الممثل — الهيئة » القائم بعمل الهيئة حدود وظائفه وسلطاته وصحة تصرفاته فى هذه الحالة ، وبطلان أى تصرف لا يستند إلى سلطة يمتلكها . والفعل فى هذه الحالة ، إما عمل قانونى يقوم به الفرد فى النطاق القانونى وبذلك يكتسب الصحة القانونية ، وإما عمل غير قانونى لفرد يعتقد عن خطأ أن له أهلية التصرف باسم الهيئة .

---

(١) أو ممثل ارجع إلى حامد سلطان وعبد الله العريان ، المرجع السابق ص ١١٧ .

(٢) ينص ميثاق الأمم المتحدة فى المادة ٧ على أن هيئات الأمم المتحدة الرئيسية هى « جمعية عامة ، مجلس أمن ، مجلس اقتصادى واجتماعى ، مجلس وصاية ، محكمة عدل دولية ، أمانة » .

وأشخاص القانون الدولى « الدول » لهم سلطة وضع وتنفيذ القواعد الدولية ، والجماعة الدولية تستخدم هـذه الهيئات لتبسيط وتسهيل تطبيق القواعد القانونية الدولية . فعقد أى معاهدة دولية وتنفيذها يتطلب بالضرورة وجود الهيئات التى تقوم بهذه المهمة طبقاً لقواعد القـانون الدولى العرفية . وكل نظام قانونى فى حاجة ماسة لهيئات تقـوم بوضعه وتطبيقه ، غير أن الصورة التى يتم بها ذلك تتفاوت فى الدقة والحبكة القانونية ، ففى حين استقر الوضع فى النظم القانونية المتقدمة « وبخاصة القوانين الداخلية » على الهيئات التى تقوم بالعمليات القانونية المختلفة ، نجد أن وضع وتنفيذ القواعد القـانونية فى النظم الاجتماعية البدائية لا تقوم بها هيئات تعمل وفقاً لمبدأ تقسيم العمل division du travail . فقبل أن يؤدى التقدم الاجتماعى البطىء لمبدأ تقسيم العمل إلى إنشاء الهيئات المركزية ، كان وضع وتنفيذ القانون من اختصاص أفراد الجماعة[1] . وقد يكون الفرق بين هذا النظام القانونى البدائى وبين النظام القانونى المتقدم « الذى يأخذ بمبدأ تقسيم العمل — ويقوم بوضع القانون فيه وتنفيذه هيئات مختصة » مهماً من ناحية الفن الاجتماعى ، غير أنه ليس بالفرق الـكبير من الوجهة القانونية . فأفراد الجماعة الذين يقررون وجود الأعمال غير المشروعة وينفذون العقوبات هم فى الحقيقة هيئات

---

(١) انظر : Kelsen : *Reine Rechtslehre*, p. 118, traduction par Guggenheim, p. 483. المرجع السابق

"C'est au fils qu'il appartient de venger la mort de son père à l'encontre du meurtrier et de sa famille ; c'est le créancier qui est autorisé à s'emparer du débiteur en demeure pour se satisfaire... En posant ces états de fait, les membres de la communauté agissent en qualité d'organes de l'ordre juridique et de la communauté établie par ce dernier, car ils agissent sur autorisation de l'ordre juridique. C'est seulement parce qu'ils peuvent — en vertu de cette autorisation — être attribués à la communauté — puisque c'est la communauté qui réagit ainsi contre la violation du droit — que ces actes de coercition ne constituent pas eux-mêmes des violations du droit".

جماعية . والقانون الدولى نظام قانونى بدائى تميزه اللامركزية المطلقة ، والجماعة الدولية لا تعرف السلطات التشريعية أو التنفيذية أو المركزية . والقواعد القانونية التى تقوم بإنشائها وتنفيذها هيئات معينة ، تعمل وفقاً لمبدأ تقسيم العمل ، موجودة وصحيحة فى ميادين وأحوال خاصة . فبواسطة الاتفاقات والمعاهدات الدولية تستطيع الدول والاتحادات الدولية وضع القواعد العامة التى تتغلب بها على بدائية النظام القانونى الدولى ، وداخل نطاق هذه النظم القانونية الجزئية التى يسندها قاعدة العقد شريعة المتعاقدين — يستطيع القانون الدولى إيجاد المجموعات القضائية والتشريعية والتنفيذية التى تعمل وفق مبدأ تقسيم العمل .

وينتج عن ذلك الإتحاد بين هيئات القانون الدولى وبين هيئات القانون الداخلى ، إذ يقوم القانون الوطنى فى الدول المختلفة بتحديد الهيئات التى تكلف بممارسة العلاقات القانونية الخارجية . وتلجأ الدول فى ممارستها للعلاقات الدولية إلى عدة طرق ووسائل مختلفة تحاول بها حماية مصالحها الوطنية ، والتوفيق بينها وبين مصالح الدول الأخرى ولفض المنازعات التى قد تثور بينها . هذه الطرق قد تكون سلمية وقد تلجأ الدول إلى استخدام العنف والقوة لتحقيق أطماعها الخارجية .

قلنا إن الدول تلجأ عادة إلى مجموعة من الطرق والإجراءات السلمية لفض المنازعات الدولية ، وبرغم أن هذه الوسائل لم تنجح دائماً فى منع الحروب إلا أن العلاقات بين الدول تمر عادة بعدة أدوار : المناقشة والمفاوضة والاتفاق . وهذا يتطلب ضرورة تبادل التمثيل الدبلوماسى والإشتراك فى المؤتمرات والدخول فى المفاوضات وعقد المعاهدات السياسية والتجارية والاقتصادية وزيادة التعاون الدولى بصوره المختلفة . والاتفاق على هذه الموضوعات قد يتم

بالوسائل الدبلوماسية العادية أى عن طريق اتصالات وزارات الخارجية والممثلين الدبلوماسيين ، وقد يتم عن طريق الهيئات والاتحادات الدولية كالأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمتخصصة المختلفة .

وليس ثمة شك فى أن النزاع على السيطرة وظهور المصالح والمطالبات الوطنية فى المجال الدولى يؤثر دائماً على العلاقات الدولية . وذلك نتيجة لظهور الدولة ذات السيادة فى المجتمع الحديث ، مما نتج عنه استخدام وسائل الضغط الإقتصادية والسياسية والأدبية للحصول على مزايا ترغبها احدى الدول من دولة أو حكومة أخرى . وقد تتأزم الأمور إلى حد يتطلب تقدم إحدى الدول بعرض مساعيها وخدماتها ووساطتها للوصول إلى حل وسط للنزاع ، وقد يدفع الخلاف أحد الأطراف إلى عرض موضوعه على هيئة أو محكمة دولية . غير أنه غالباً ما تتم الإتفاقات عن الطريق الدبلوماسى وبواسطة الدبلوماسيين المحترفين الذين يقومون بإيجاد الأسس اللازمة للاتفاق بشكل يرضى مصالح الحكومات المعنية ويؤدى إلى زيادة التفاهم الدولى فى الميادين السياسية والإقتصادية والتجارية الخ . وزادت أهمية العلاقات الدبلوماسية بصورها المختلفة بعد إنشاء عصبة الأمم والأمم المتحدة والمنظمات الدولية المختلفة وبعد الزيادة الهائلة فى عدد أعضاء الجماعة الدولية الحاضرة . ونظراً لعظم أهمية العلاقات الدبلوماسية ولا ندثار بعض العادات الدبلوماسية ولعدم وجود تشريع دولى موحد بهذا الخصوص ، فقد ظهرت الحاجه إلى توضيح وتقنين كل ما يتعلق بالقانون الدبلوماسى . ولهذا السبب فان الجمعية العامة للأمم المتحدة حين كلفت لجنة القانون الدولى بتقنين بعض أجزاء قانون الشعوب ألقت عليها أيضاً عبء وضع مشروع للامتيازات والحصانات الدبلوماسية[1] .

---

(١) انعقد مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية فى نيوهوفبورج =

٣ — القانون الدبلوماسى :

والقانون الديبلوماسى يمر بنفس موجات التطور التى تمر بها الجماعة الدولية وتتغير عاداته وتقاليده وأشكاله وقواعده بمرور الوقت إن لم يكن كلياً فعلى أقل تقدير جزئياً تبعاً للتغيرات التى تحدث فى الوضع السياسى والإجتماعى للدول . وقديماً ، أسند الفقه قواعد الدبلوماسية إلى القانون الإلهى le droit divin أما الآن فان الاتجاه الحديث فى الفقه يؤسس هذه القواعد على مبدأ سيادة الدولة . وإذا كان الممثل الديبلوماسى قديما هو وسيلة الأمير[1] فى تحقيق مطامعه ورغباته الشخصية ، فانه يعبر فى المجتمع الدولى الحديث عن مصالح الأمة التى تقوم بإيفاده . والعمل الدبلوماسى قديما لم يهتم بالعلاقات الدولية وبتأصيلها بالقدر الذى اهتم فيه بتـــدبير المؤامرات ومعرفة أسرار القصور المختلفة ، أما الآن فإن الممثل الدبلوماسى يعبر عن مصالح الدولة مما بعد بالوظيفة الدبلوماسية عن نطاق الجاسوسية والمراوغة ، وقصرها على الإلمام بالتقدم المتزايد فى مدنية الشعوب المختلفة . واليوم يقرر الواقع الدولى أن أحسن دبلوماسية وأدقها هى تلك التى تسندها الحقيقة .

هذا وقد ناقش الفقه التقليدى طويلا موضوع الأسبقيه والاستقبالات الرسمية ونظرية عدم التواجد الإقليمى (نظرية الامتداد الإقليمى) والمزايا والحصانات الديبلوماسية المختلفة . وبعد انتشار الديمقراطية اختلف الوضع ،

= فى ڤيينا بالنمسا من ٢ مارس إلى ١٤ إبريل ١٩٦١ وانتهى بإقرار اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية وبروتوكولين اختياريين أحدهما خاص باكتساب الجنسية والآخر بالتسوية الإلزامية للمنازعات .

(١) عرف الدبلوماسى فى الماضى بأنه :
"Un homme de bien envoyé à l'étranger pour mentir dans l'intérêt du gouvernement qui l'accrédite".

انظر : Pradier-Fodéré : *Cours de droit diplomatique*, 1899, p. I.

وأصبح الفقه ينظر إلى نظرية عدم التواجد الإقليمى على أنها خلق غير طبيعى ، وفرض صناعى لا يفسر شيئاً . كما تحددت وظيفة الديبلوماسى والحريات التى يتمتع بها ، وتم تأصيل المزايا والحصانات وتأكدت أهدافها وقيودها واختفى الكثير من امتيازاتهم القديمة . أما الصفة التمثيلية ، فقد أصبح الديبلوماسى سواء أكان ملحقاً أم سفيراً لا يمثل إلا شيئاً واحداً ، هو سيادة الأمة . وأدى التقدم المتزايد فى المواصلات من جهة أخرى إلى التقييد إلى حد كبير من حريته فى التصرف وأصبح يرجع فى كل صغيرة أو كبيرة إلى حكومته واقتصرت مهمته على التعبير عن آمال دولته ونقل رغباتها إلى الدول الأخرى والمساهمة ، عن طريق اتصالاته الشخصية ، فى حل الخلافات التى قد تثور بين دولته والدولة الموفد لديها .

ونحن فى دراستنا للتنظيم الديبلوماسى والقنصلى سوف نتبع المنهج التالى :

القسم الأول : النظرية العامة للنظم الديبلوماسية .

الباب الأول : صور العلاقات القانونية الدولية .

الباب الثانى : التمثيل الديبلوماسى .

الباب الثالث : الديبلوماسية الجماعية .

القسم الثانى : التنظيم القنصلى .

الباب الأول : البعثات القنصلية .

الباب الثانى : الحصانات القنصلية .

القسم الأول

النظرية العامة للنظم الديبلوماسية

الباب الأول

صور العلاقات القانونية الدولية

ونقسم هذا الباب إلى فصلين :

الفصل الأول : الدول ذات السيادة .

الفصل الثانى : هيئات العلاقات الدولية .

الفصل الأول

الدول ذات السيادة

أولا — مبدأ السيادة :

من المهم أن نعرف كيف تتحدد العلاقات القانونية الدولية حتى نصل إلى تعيين الهيئات التي تقوم بها والأشخاص التي تمارس أعمالها .

ومن اللازم أن نوضح أن الاختلافات الجوهرية بين المجتمع الدولي والمجتمعات الداخلية لها تأثيرها في الشكل القانوني لسير العلاقات الدولية . وقد سبق لنا الإشارة إلى أن الجماعة الدولية تتكون من جماعات سياسية تتمتع بالسيادة . فما المعنى المقصود بالسيادة ؟ سنعرض هنا في إيجاز لمبدأ السيادة حتى نحدد أساس الحصانات والامتيازات التي يرتبها الفقهاء عليه .

ونحن هنا لا يمكننا قبول مجموعة النظريات التقليدية وبخاصة النظريات الألمانية التي ترتبت على نقل نظرية سلطان الإرادة من محيط العلاقات الداخلية إلى نطاق العلاقات الدولية ، والتي تقرر سيادة الدولة المطلقة بمعنى تمتع الدول بسلطات وامتيازات مطلقة غير محددة ، تعطي لها الحق في التصرف كما تشاء في نطاق العلاقات الدولية . إذ يترتب على قبول مبدأ السيادة بهذا المعنى عدم مسئولية الدولة مدنياً أو جنائياً عن العمليات التي تقوم بها . والقانون الدولي لا يزال يحتفظ ببعض آثار هذه النظرية ولا زال مبدأ السيادة هو أحد الحقوق الأساسية التي تتمتع بها الدول المستقلة . ونحن نرى أن مبدأ

---

(١) Baron S. A. Korff : *The problem of sovereignty*, Am. Pol. Sci. Rev., p. 409.

أنظر أيضاً عائشة راتب ، رسالة الفرد والقانون الدولي ، ص ٤١ .

السيادة لم يعد يعبر فى العرف الدولى عن السلطة المطلقة فى التقرير والحرية الكاملة فى العمل ، فتراضى الدول على السير على مجموعة القواعد الدولية قد قيد من مبدأ السيادة التقليدى . أى أن مبدأ السيادة الآن أصبح يعبر عن السيادة المقيدة ، السيادة فى الحدود القانونية المشروعة . فالدولة لا زالت تتمتع بحرية التصرف اللازمة ، إلا إذا قبلت تقييدها ، فهنا تلتزم بمجموعة الحدود الجديدة . بل إن مجرد قبول الدول للاتفاقات التى تحد من حريتها كدول ذات سيادة إنما هو اعتراف ضمنى بها كأعضاء فى الجماعة الدولية وكأشخاص قانونية تلتزم بالقواعد القانونية الدولية وإلا تعرضت لأحكام المسئولية الدولية . فمبدأ السيادة باق ، وكل ما فى الأمر أنه أصبح يعبر عن اشتراك الدولة فى جماعة دولية يحكمها مبدأ سيادة الدول واحترام الالتزامات الدولية واستقلال الأشخاص القانونية الأخرى . فالدولة حرة فى نطاقها الداخلى ومقيدة بمجموعة القواعد الدولية فى النطاق الخارجى بوصفها عضواً فى الجماعة الدولية التى يحكمها مبدأ مساواة الدول ومبدأ احترام الالتزامات الدولية .

والعلاقات المتبادلة بين الدول ذات السيادة تظهر فى المحيط الخارجى فى صور ثلاث :

(١) عقد المعاهدات .

(٢) المفاوضة .

(٣) الحرب أو بمعنى أدق استخدام القوة .

وقد عالج الكتّاب هذه الصور الثلاث للعلاقات الدولية بوصفها الانعكاسات التى تظهر بها ، فى المحيط الخارجى ، مجموعة من الحقوق الخاصة التى تتمتع بها الدول ذات السيادة وهى :

(١) **حق عقد المعاهدات** Jus tractatus

(٢) حق تبادل المبعوثين Jus legationis

(٣) حق الحرب Jus belli

وممارسة هذه السلطات الجزئية الثلاث Competences partielles تنعكس في المحيط الدولى فى صورة بعض عمليات قانونية تقوم بها الدولة وتحكمها قاعدة العقد شريعة المتعاقدين Pacta sunt servanda فيما يتعلق بحق عقد المعاهدات ، وفى صورة وقائع مادية بالنسبة للسلطتين الأخيرتين . إلا أن الدولة فى كل التصرفات التى تقوم بها تخضع للقواعد الدولية التى تحدد مدى السلطة الخارجية التى تتمتع بها[1].

وتكتسب الدول هذه السلطات الخارجية طبقاً لاتفاق دولى مبدئى « الاعتراف » وقبل الاعتراف تمتلك الوحدة السياسية باعتبارها جماعة سياسية منظمة ، أهليــة فعلية لاكتساب الشخصية القانونية الدولية . وهذه الأهلية الفعلية هى التى تمكنها من عقد هذا الاتفاق الأولى الذى تتحول به إلى أهلية قانونية يقوم بتمثيلها مجموعة من الهيئات الداخلية التى يسبغ عليها القانون الدولى وصف الهيئات الدولية[2] .

وغنى عن الذكر أن الدولة — كما سبق القول — لا تخضع فى تحديدها لاختصاصاتها وهيئاتها لسلطة عليا . وتبنى القواعد الدولية على ذلك مجموعة من الامتيازات تتمتع بها الدول المتساوية فى السيادة حتى تمارس وظائفها الداخلية

---

(١) انظر L'Huillier : *Eléments de droit international public*, p. 290.

وأيضاً Cavaré : *Le droit international public positif*, 1951, p. 827.

(٢) قررت حكومة الجمهورية العربية المتحدة أخيراً الاعتراف بالدول المقسمة فى آسيا وحدها ، إذا طلبت منها هذه الدول الاعتراف . وقد اتخذت القاهرة هذا القرار اعتماداً على أن الوضع القائم الآن فى هذه الدول المقسمة أصبح حقيقة واقعة ، وأن تجاهل هذا الوضع لا يضيف جديداً إلى الموقف وعلى هـذا الأساس أعربت وزارة الخارجية عن استعدادها للاعتراف بكوريا الجنوبية ، بعـد إعلان اعترافها رسميـاً بكوريا الشمالية . الأهرام ، سبتمبر ١٩٦٣ .

والخارجية . ونظراً لأن الدولة هى الحكم الأول والأخير فيما يقع داخل إقليمها ، ونظراً لأن الدول هى التى تقوم بتحديد اختصاصاتها الداخلية والخارجية فقد رتب العرف الدولى على ذلك عدم جواز خضوع تصرفات الدولة لرقابة ما يباشرها قضاء دولة أجنبية ، إلا إذا قبلت ذلك . وتكون الرقابة على تصرفات الدولة فى هذه الحالة من اختصاص أعضاء الجماعة الدولية يباشرونها بالطرق الديبلوماسية أو عن طريق الرجوع إلى الهيئات القضائية الدولية . ويستتبع ذلك بالضرورة عدم جواز التنفيذ على الأموال المملوكة للدول الأجنبية الموجودة فى إقليم الدولة[1].

ثانياً — عدم خضوع الدولة للقضاء الأجنبى :

١ — مبررات الحصانة : يبرر الفقه التقليدى حصانة الدولة المطلقة من الخضوع للقضاء الأجنبى بالمبررات التالية :

(أ) تلتزم المحاكم برفض الدعاوى المرفوعة على الحكومات الأجنبية احتراماً لمبدأ استقلال وسيادة الدول وتساويها فى الحقوق والواجبات التى تقررها القواعد الدولية . ذلك أن قبول الدعوى فى هذه الحالة معناه ممارسة سلطة آمرة تخالف مبادىء القانون الدولى التقليدى .

(ب) يجرى العرف الدولى على تقرير الحصانة للدول الأجنبية . ومن الملاحظ حالياً أن محاكم عدد كبير من الدول قد تركت العمل بهذه القاعدة ، وذلك بالنسبة لأعمال الإدارة Jure gestionis دون أن تعارض الدول فى قرار الاختصاص . وذلك يدفعنا إلى القول بأن مبدأ الحصانة المطلقة لم يعد جزءاً من العرف الدولى .

(ج) من الخطأ إخضاع الدول إذا قامت بنشاط اقتصادى معين للقضاء

(١) انظر محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى طبعة ١٩٥٩ ص ٢٩٦ .

المحلى فقد يكون هذا النشاط عارضاً فى حياة الدول . إلا أن الواقع الدولى الآن يظهر لنا عكس ذلك ، فالمبدأ الاشتراكى هو أحد مظاهر النظم السياسية الحديثة .

٤ — تقضى القواعد الدولية بعدم جواز التنفيذ بالحجز أو بأية طريقة أخرى ضد دولة أجنبية . ويتفرع على ذلك أن قبول مبدأ ممارسة القضاء على الدول الأجنبية لن يكون له الأثر الفعال المرغوب(١) . ومن السهل الرد على هذه الحجة ذلك أن الحصانة من التنفيذ ليست بالقاعدة الحتمية فى القانون الدولى العام . فالحكم هنا ، حتى ولو صدر فى دولة تأخذ بحصانة الدول الأجنبية من التنفيذ ، له أثر كبير حتى ولو تجاهلته . إذ أنه يحرك الإجراءات الديبلوماسية والإجراءات القضائية الدولية فى بعض الأحوال . ونحن لا نرى ما يمنع من عدم تنفيذ الحكم إذا امتلكت الدولة المدعى عليها ممتلكات تقع داخل إقليم الدولة . ومن جهة أخرى فإن تجاهل الحكم يتوقف على تقديرنا للوضع القانونى الدولى لمبدأ عدم خضوع الدول للاختصاص القضائى الأجنبى بصفة عامة . فإذا سايرنا القول القاضى باستناد هذا المبدأ إلى قواعد القانون الدولى ، فإن الدولة التى ترفض النظر فى الحكم الصادر ضدها من دولة أجنبية لن تتحمل بأى مسئولية دولية . ولا شك فى اختلاف الوضع لو قررنا أن عملية ممارسة القضاء هنا ، عملية قانونية سليمة .

٥ — صعوبة التفرقة بين أعمال السلطة Jure imperii وأعمال الإدارة Jure gestionis والدول التى أخذت بمبدأ الحصانة النسبية عاملت أوجه

(١) "L'attachement que de telles solutions entretiennent pour le faux dogme de la Souveraineté de l'Etat aboutit à un véritable déni de justice et fait, là où elle est possible, de la poursuite de cet Etat étranger devant les tribunaux de l'autre Etat une manifestation illusoire". Sibert : *Traité de droit international public*, vol. I (1951), p. 273.

النشاط المختلفة للدول بطريقة متفاوتة[1] .

---

(١) نجد هنا مثلا أن بعض المحاكم قد نظرت إلى قيام الدول بالإشراف على وسائل النقل الداخلية باعتباره عملا خاضعاً للقانون العام ، بينما أخضعته بعض المحاكم الأخرى لأحكام القانون الخاص . فالقانون البلجيكي الصادر عام ١٨٦٩ قرر التزام الدولة بتيسير المواصلات للمواطنين ، وبالرغم من ذلك نجد أن محكمة النقض البلجيكية قد ذهبت فى أحد أحكامها إلى أن هولندا حين تتصرف كمالكة للسكك الحديدية ، فإنها تتصرف باعتبارها شخصاً خاصاً personne civile

"Etat néerlandais v. Société du Chemin de Fer Liégeois-Limbourgeois, Pasicrisie Belge, 1909, Vol. I, p. 294".

ويحدث نفس الخلط بالنسبة للديون التى تعقدها الدول ومشتروات قواتها الحربية . وترددت نفس الشكوك داخل لجنة خبراء عصبة الأمم لتقنين القانون الدولى التى قررت الرجوع إلى قانون الدولة الممارسة للنشاط التجارى أو قانون الدولة التى يتم العقد على إقليمها . والدفع بأن الدول حين تمارس نشاطاً خاصاً فى الميادين الصناعية أو التجارية تخضع نفسها لأحكام القانون الخاص قد تلاشى وحل محله فكرة المصلحة العامة أى أن الدولة شخص عام يعمل لمصلحة المجموع . وتقضى هذه النظرية إلى النظر إلى أعمال الإدارة باعتبارها أعمال سلطة . حكم المحكمة العليا للولايات المتحدة الذى أصدرته فى قضية :

Berizzi Brothers v. Steamship Pesaro, 1926, 271, U.S. 562 :

وذهبت فيه إلى عدم وجود

"An international usage which regards the maintenance and advancement of the economic welfare of a people in time of peace as any less a public purpose than the maintenance or training of a naval force".

ووصل القضاء الفرنسى إلى نفس النتيجة بعد تجارب مريرة ترك فيها معيار التفرقة التقليدى بين أعمال السلطة actes administratifs d'autorité وأعمال الإدارة actes administratifs de gestion انظر فى ذلك ديجى Traité de droit constitutionnel, Vol. III (2e éd.) 1923, p. 39. ونادى Weiss (القاضى بمحكمة العدل الدولية) بالتفرقة بين أعمال الإدارة وأعمال السلطة تبعاً لطبيعة العمل . فإذا كانت مما يمكن للفرد أن يقوم به فهى عمليات خاصة ، وإذا كانت الدولة تنفرد بالقيام بها فإنها تخضع لأحكام القانون العام . انظر :

La Compétence ou l'incompétence des tribunaux à l'égard des Etats étrangers, Hague Academy of Int. Law, Rec. des Cours, 1923.

فهو لا ينظر إلى أغراض العقد وإنما معيار التفرقة عنده هو الفرد ، فالفرد هو الذى يمكنه التعاقد وهو الذى يرتكب الأخطاء وترفع عليه الدعاوى . أما الأعمال التشريعية ، أو إنكار العدالة أو إبعاد الأجانب فهى أعمال سلطة تقوم بها الدولة وتخضع للقانون العام ، وللدولة أن تدفع بخصوصها بالحصانة المطلقة . إلا أن المشكلة لا تقتصر فقط على صعوبة التفرقة بين أعمال الإدارة وأعمال السلطة والعبء الذى يقع على المحاكم فى تحديد كل من =

وإذا كان العرف الدولى وجزء كبير من الفقه يناصر فكرة الحصانة المطلقة للدولة ذات السيادة من الخضوع للقضاء الأجنبى فإن المحاكم[١] فى غالبية الدول تجرى الآن على الأخذ بقاعدة الحصانة النسبية (أى التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة)[٢] ، وافتراض رغبة الدول الضمنية فى الخضوع للقضاء الأجنبى إذا كانت طرفاً فى العقد .

ولا يمكن إطلاقاً قبول مبدأ الحصانة المطلقة لتغطية تصرفات الدولة التاجرة ، بعد التدخل المتزايد للدول فى الحياة العامة . وطبيعة النشاط الاقتصادى أوجدت لنا العلاج الناجع وهو افتراض النية الضمنية للخضوع للقضاء[٣] . ولا جدال فى عيوب نظرية الحصانة النسبية إلا أن ذلك لا يبرر

= النطاقين . ونتيجة للأحكام المتعارضة التى أصدرتها المحاكم ، أصبح من العسير وضع معيار دقيق للتفرقة ، وهذا يؤدى إلى ضرورة البحث عن معيار عام دقيق يطبق بطريقة دائمة ، بعد أن تركت غالبية محاكم الدول مبدأ الحصانة المطلقة . الحكم فى قضية :
"The Ardennes (owner of cargo) v. The Ardennes (owners) 1950, 2 All. E.R.".

(١) القضاء الوحيد الذى يأخذ بنظرية الحصانة المطلقة هو القضاء الانجليزى .

(٢) انظر الحكم الصادر من محكمة الاسكندرية التجارية بتاريخ ٢٩ مارس ١٩٤٣ وقد ورد فيه أنه إذا عرض على القاضى فعل صادر من حكومة أجنبية فعليه أن يحدد أولا طبيعته . فإذا كان الفعل مما لا يصدر بطبيعته إلا عن الدولة أو باسمها ، تعين عليه الحكم بعدم الاختصاص ، أما إذا كانت طبيعة الفعل بحيث يستطيع أى شخص من أشخاص القانون الخاص أن يقوم به كعقد أو قرض أو ما شابه ذلك ، كان للمحكمة الأجنبية حق النظر والفصل فيه ، أياً كان الدافع إليه أو الغرض الذى تم من أجله » . كما أخذت بنفس المبدأ محكمة الاسكندرية المدنية فى حكم أصدرته فى ١٢ مايو ١٩٥١ . انظر محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى العام ص ٢٩٨ طبعة ١٩٥٩ .

(٣) انظر مقاله Cohn : *Waiver of immunity*, British Year Book of In. Law, 1958, p. 266.

وانظر أيضاً Gemür : *Gerichtsbarkeit über Fremde Staaten*, Zurich, 1948, p. 117.

وقد ورد فيه ذكر مجموعة من الأحكام والآراء الفقهية تؤيد فكرة التنازل المفترض عن الحصانة. وفى البدء ساهمت المحاكم فى وضع صور للحالات التى يمكن فيها افتراض نية الخضوع =

استمرار الأخذ بمبدأ الحصانة المطلقة وخاصة بعد أن ظهرت الدولة القانونية فى النظم السياسية[1] .

ويتجه جزء من الفقه الحديث إلى تشبيه الدولة الأجنبية بدولة الإقليم وإخضاع الأولى لنفس الإجراءات التى تمر بها الأخيرة أمام محاكمها الوطنية. « ولا شك أن فى ذلك تجديد خطير فى المراكز القانونية وبالرغم مما قد يترتب على هذا القول من ضرورة تغيير القواعد القانونية إلا أنه لا يتعارض مع أى مبدأ قانونى دولى أو قاعدة عرفية دولية . فقد أدت التطورات الحديثة وضغط الرأى العام القانونى والضرورات الاقتصادية كما سبق القول إلى الأخذ بمبدأ خضوع الدول لحكم القانون ، وكان من أثر ذلك إحلال قاعدة الحصانة النسبية محل مبدأ الحصانة المطلقة فى غالبية البلاد . إلا أن هذه القاعدة الأخيرة لا يمكن استمرار الأخذ بها نظراً لما تثيره من صعوبات عند التطبيق »[2] . إلا أن هذا الاتجاه ما هو إلا صورة جديدة لقاعدة الحصانة النسبية . ذلك أن الدول لا تخضع كل أعمالها الداخلية لرقابة محاكمها الوطنية .

= للقضاء ، ثم قلت بالتدريج أهمية تعبير النية المفترضة عن الحقيقة . وقد قام الفقه هنا أيضاً بدور كبير مكن المحاكم من تخطى الفراغ الموجود بين نظرية الحصانة المطلقة والحصانة النسبية .

(١) يمكننا دائماً مسئولية الدول الأجنبية أمام محاكم خاصة تختص بالنظر فى الدعاوى الناتجة عن العقد أو الخطأ بنفس الطريقة التى تسأل بها الدولة أمام محاكمها الوطنية .

وانظر بحث « مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة » ، مطبعة جامعة القاهرة ١٩٦٠ ، للدكتور طعيمة الجرف .

(٢) انظر :

Lauterpacht : *The problem of jurisdictional immunities of foreign States*, B.Y.B., 1951, p. 220.

٢ — الحصانة من القضاء وقواعد القانون الدولي :

ويفضى بنا ذلك إلى بحث مدى ما فى إخضاع الدولة للقضاء الأجنبى من توافق أو تعارض مع قواعد القانون الدولى . والأخذ بهذا المبدأ فيه خروج عن الاعتقاد السائد فى الآثار القانونية لمبدأ السيادة والمساواة للدول المستقلة . ومن الضرورى أن نحدد ما إذا كانت هـذه القواعد الدولية تمنع المحاكم حقيقة من نظر القضايا التى تمس بالدول الأجنبية . ودراسة العرف الدولى لا توفر لنا سابقة لمعارضة الدول فى نظر محاكم دولة أخرى فى قضية تخصها أو فى التنفيذ عليها . فالحكومات تلجأ عادة إلى الطرق الدبلوماسية وتتبلور هذه الإتصالات دائماً فى طلب تدخل دولة الإقليم لدى المدعى Appeal of intercession . ولم تتقدم الدول بأى احتجاجات رسمية فى الأحوال التى رفضت فيها الحكومات التدخل[1] . وتجرى الدول عادة على الأخذ هنا بقاعدة المعاملة بالمثل ، مما يؤكد خلو القانون الدولى من القاعدة الدولية الملزمة. فالقواعد القانونية عادة لا تكتسب القوة الإلزامية من مبدأ المعاملة بالمثل ، ولا ينطبق شرط التبادل إلا على الامتيازات والمنح التى تتمتع بهـا الدول ولا تلزم بها طبقاً لقاعدة قانونية دولية . وقد يبدو هذا القول غريباً فى البدء وخاصة إذا ما قارناه بما يقوله البعض من ترتيب مبدأ الحصانة من القضاء

---

(١) فى قضية Attualità وهى باخرة تابعة للحكومة الإيطالية ، احتجت الحكومة الأخيرة لدى الولايات المتحدة بأن نظر محاكمها فى هذه القضية مما يتعارض مع قواعد المجاملة الدولية .

"Rules of international courtesy which are invariably observed when the sovereign rights of a foreign State are involved".

وأن ذلك "...was inconsistent with the dignity of a foreign State".

ولم تتقدم الدول بأى احتجاجات حين مهدت المحاكم الإيطالية والبلجيكية والمصرية المختلطة الطريق وقررت اختصاصها بدعاوى الدول الأجنبية « أعمال الإدارة » . واتبعتها سائر محاكم الدول الأخرى ووصل بعضها إلى حد القضاء باختصاصه بالتنفيذ .

الأجنبى على مبادىء المساواة والاستقلال التى تتمتع بها الدول ذات السيادة[1]. إلا أن مبدأ الاستقلال يتطلب منطقياً اعتراف محاكم الدولة بصحة العمليات التشريعية التى تقوم بها دولة تعترف بها وتتبادل معها العلاقات الديبلوماسية، طالما لم تخالف هذه العمليات قواعد القانون الدولى ومبادىء العدالة، وطالما لم تطلب من الدول الأخرى تطبيقها أو ترسم لها نطاقاً يمتد خارج إقليمها. وعلى ذلك فإذا قامت محاكم دولة بالنظر فى القضايا المتعلقة بدولة أجنبية، خاصة بالعقود أو الأخطاء التى ترتكب على نفس إقليم الدولة التى تمارس محاكمها الاختصاص، فلا يمكن الدفع فى هذه الحالة بوجود اعتداء على مبدأ سيادة الدول. بل إن القول العكسى فيه اعتداء صريح على مبادىء السيادة والاستقلال والمساواة، ومحاولة الدولة التخلص من بعض أعمالها باعتبارها فوق القانون والدفع بعدم خضوعها للقضاء الأجنبى فى هذه الحالة، فيه مخالفة صريحه لأبسط مبادىء العدالة.

وإذا تمعنا فى دراسة أصل حصانة الدول الأجنبية من القضاء الإقليمى نصل إلى تأسيسها على اعتبارات عدة لا يدخل فيها مبدأ الاستقلال والمساواة للدول ذات السيادة. وأهم هذه الاعتبارات:

١ — كرامة الدول الأجنبية.

---

(١) تؤكد الكتب الدراسية دائماً أن حصانة الدولة وممتلكاتها أساسه قاعدة قانونية دولية هى مبدأ مساواة واستقلال الدول ذات السيادة. وإذا رجعنا إلى الكتب التقليدية لا نجد أى دليل على ذلك. فجروسيوس لا يشير إليها وبينكر شوك يعترض عليها. أما فاتيل فبعد أن يعترف بها بالنسبة لرئيس الدولة الأجنبية لا يعلق عليها بخصوص الدولة ذاتها. ويذهب البعض إلى أن المبدأ ليس هو حصانة الدول الأجنبية وإنما المبدأ هو الاختصاص القضائى الإقليمى دولة، وحصانة الدولة الأجنبية هى تنازل صريح أو ضمنى عن القضاء من جانب الدولة الإقليم. انظر حكم القاضى Marshall فى قضية Scooner Exchange v. Macfaddon لوثر باخت، المرجع السابق ص ٢٢٩.

٢ — الادعاء بأن الدولة ذات السيادة فوق القانون وتتمتع بمركز ممتاز أمام محاكمها الخاصة الداخلية .

ولا شك أن اتخاذ كرامة الدولة حجة لعدم إخضاعها للقضاء كلية لن يعمر طويلا أمام الضرورات الدولية . وإخضاع الدولة الأجنبية للقضاء الأجنبي مع توفير الضمانات اللازمة لمنع إساءة الاستعمال لايمس بكرامة الدولة من قريب أو بعيد . وقد لاحظ القضاء وبحق أن كرامة الدولة قد تمس من الدفع بالحصانة أكثر من قبولها الخضوع للقضاء(١) . والدفع بالحصانة المطلقة مما يتعارض مع فكرة حكم القانون ولحقيقة مركز الدولة فى المجتمع الحديث(٢) .

وليس ثمة شك فى أن إعفاء الدولة من الخضـوع للقضاء الأجنبى أساسه الحصانة التى تتمتع بها الدول أمام محاكمها الداخلية . ونظرية حصانة الدولة سواء أكانت دولة الإقليم أم الدولة الأجنبية من الخضـوع للقضاء هو بقايا

---

(١) "The dignity of a foreign State may suffer more from an appeal to immunity that from a denial of it".

انظر أيضاً فى الرأى المخالف ملحوظات Lapradelle على تقرير M. Lemonon الذى قدمه إلى جمعية القانون الدولى .

"L'égalité souveraine des Etats indépendants membres de la Société internationale, ne leur permet de venir ni en demande, ni en défense devant les tribunaux d'un autre Etat".

ويعلق على اختصاص المحاكم المحلية بقوله "Pour celle-ci, l'Etat, demandeur ou défendeur, est trop grand et cette justice trop petite".

ويرى Von Praag وهو من أشد أنصار الحصانة المطلقة أن أساسها هو تعارض مبدأ خضوع الدولة للقضاء الأجنبى مع الاحترام الواجب للدولة ذات السيادة .

انظر Revue de droit international et de législation comparée, 16 (1935), p. 100.

(٢) يرى لوتر باخت أن مبدأ الحصانة من القضاء الأجنبى إما أن نقبله ككل أو نرفضه ككل فإما أن نطبقه على كل أعمال الدولة سواء أكانت أعمال سلطة أم أعمال إدارة وإما أن تخضع جميع هذه العمليات للقضاء . ويرى أنه إذا ما قامت دولة الإقليم بإخضاع تصرفاتها لحكم القانون دون أن تمنح لنفسها مركزاً ممتازاً ، مما يدفع بهذا الرأى إلى الأمام ، المرجع السابق ص ٢٣٠ .

العهد الذى كان صاحب السلطان يمارس العدالة فيه كمنحة لا كواجب . فهو أحد بقايا نظم الحكم المطلقة التى كان رئيس الدولة — وبالتالى الدولة — فيها فوق القانون[١] .

ونجد العمل الدولى فى كثير من الدول يميل إلى إخضاع تصرفات الدولة لحكم القانون . وفى فرنسا تعالج العلاقات الخارجية باعتبارها جزء مهم من أعمال الحكومة Actes de gouvernment التى لا يجوز للمحاكم أو لمجلس الدولة النظر فيها[٢] . وبالرغم من ذلك فالفقه والقضاء الفرنسى يجرى بالتدريج منذ الحرب العالمية الأولى على ترك مبدأ حصانة الحكومات الأجنبية المطلقة . ويقرر دستور وايمار (م ١٣١) مبدأ مسئولية الدولة عن أعمال موظفيها ويجيز الرجوع إلى المحاكم العادية بخصوصها . وكما تأثر فقه الحصانة المطلقة فى انجلترا بمبدأ حصانة التاج فإن صدور قانون ١٩٤٧ The crown proceedings Act الذى أعطى الأفراد حق الالتجاء إلى الطرق القانونية العادية ضد التاج أدى إلى تمهيد الطريق نحو وضع الدول الأجنبية والفرد على قدم المساواة أمام القانون[٣] .

نخلص من كل هذه الدراسة لحصانة الدول ذات السيادة ، إلى إنكار وجود القاعدة الدولية التى تمنع من إخضاع الدولة للقضاء الأجنبى . والتطورات الحديثة والنشاط المتزايد للدول فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية

---

(١) وهى الفكرة التى عبر عنها القاضى Holmes فى قضية :
"Kawananakao v. Polyblank 1907, 205 U.S. 349, 353.
وأسس حصانة الدولة فيها على on the logical and practical ground that there can be no legal right as against the authority that makes the law on which the right depends".

(٢) ويقول ديجى فى ذلك "L'idée de Souveraineté est restée plus vivante dans les relations extérieures des Etats que dans son activité intérieure... cette persistence n'est certainement pas étrangère au maintien de l'irresponsabilité de l'Etat en matière diplomatique.

أدت إلى تغيير النظرة التى عالج بها الفقه الدولى مبدأ السيادة والآثار التى رتبها عليه من حصانات دولية[1] . وسوف نرى فيما بعد أثر ذلك أيضاً على الحصانات والامتيازات التى يتمتع بها رؤساء الدول وممثلوها فى البلاد الأجنبية . فالفقه — كما سنرى — يبنى هذه الحصانات على الحصانة التى تتمتع بها الدول ذات السيادة . ونحن قد أوضحنا التطور الذى تقابله هذه الفكرة فى العمل الدولى الآن مما سيكون له أثره أيضاً فى تغيير الفكرة التقليدية فى مراكز الدبلوماسيين وحصاناتهم .

حقيقة أن الدول ذات السيادة حرة التصرف داخل وخارج إقليمها إلا أن هذه الحرية تحد منها القواعد الدولية التى تقرر مسئولية الدولة عن أعمالها . ووسيلة المجتمع الدولى فى ذلك هى الطرق القضائية (الدولية أو الداخلية حسب الظروف وحسب طبيعة العمل) والإجراءات الدبلوماسية .

---

(١) بعد أن طالب البرفسور Lauterpacht بإخضاع الدولة الأجنبية لنفس المعاملة التى تلقاها دولة الإقليم أورد الاستثناءات التالية :

(ا) الإبقاء على الحصانة بالنسبة للعمليات التشريعية التى تقوم بها الدول الأجنبية والإجراءات اللازمة لتطبيقها . كأن تقوم الدولة بتأميم ممتلكات أجنبية طبقاً للائحة أو قانون داخلى يعارض التزام دولى سابق . حقيقة أن بعض الدول قد يلجأ إلى التخلص من مجموعة من الالتزامات بهذه الطريقة إلا أن العلاج فى هذه الحالة يكون عن طريق الإجراءات الدبلوماسية .

(ب) الإبقاء على الحصانة بالنسبة للعمليات التنفيذية والإدارية التى تقوم بها دولة أجنبية داخل إقليمها ، كطرد غير قانونى أو سجن تعسفى أو إنكار للعدالة بصفة عامة . فلا تقبل الدعاوى الخاصة بالأخطاء التى ترتكبها الدولة على إقليمها وتصحيح الوضع هنا يكون عن طريق محاكم هذه الدولة أو الإجراءات الدبلوماسية العادية .

(ج) عدم جواز رفع دعاوى تخالف المبادىء المتعارف عليها دولياً بخصوص الحصانات الدبلوماسية . وهذا الاستثناء مرجعه الرغبة فى تسهيل الاتصالات بين الدول ، وبرغم ذلك قررت بعض المحاكم اختصاصها بالنظر فى مثل هذه الدعاوى .

الفصل الثانى

هيئات العلاقات الدولية

١ — تنشأ العلاقات بين أشخاص القانون الدولى بواسطة مجموعات تلعب دور الوسيط بين النظم الدولية المختلفة ، يطلق عليها لفظ هيئات organes و agents وهى سلطات تكلف بالتعبير عن إرادة الدولة أو الهيئات الدولية سواء أكانت مؤقتة أو دائمة . وإذا كانت هذه الهيئات تعبر عن إرادة الدولة وتمثلها فى المحيط الخارجى إلا أنها أيضاً هيئات وطنية داخلية . فالمجتمع الدولى يستخدم الهيئات الداخلية « رئيس الدولة ، الوزراء ... الخ » لتكوين إرادة الدولة فى المحيط الدولى ولتوثيق الروابط الدولية(١) . فكأن معنى كلمة « هيئة » فى النطاق الدولى هو نفس المعنى الذى تقصده القوانين الداخلية حيث « الهيئة organe » هى السلطة المكلفة بالتقرير والإعلان عن رغبات الجماعة .

ويصدق ذلك على رئيس الدولة وعلى الوزراء على أقل تقدير(٢).

---

(١) انظر Cavaré : *Le droit international public positif*, 1951, p. 827.

وأيضاً Redslob : *Traité de droit des gens*, 1950, p. 193.

(٢) يقوم المجلس الفيدرالى أو إحدى لجانه فى سويسرا بهذه المهمة . غير أن الدستور الفيدرالى يحتفظ بجزء منها للجمعية الفيدرالية « م ٨٥ من الدستور الفيدرالى الخاصة بإجراءات المحافظة على السلم وعلى استقلال وحياد سويسرا وإعلان الحرب وعقد المعاهدات » .

انظر جوجنهايم ، المرجع السابق ص ٤٨٤ . انظر الدكتور حامد سلطان وعبد الله العريان المرجع السابق ص ١١٧ . والدكتور حافظ غانم ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ١٩٦٠ ص ٤ .

٢ — وإذا قام الممثل (الهيئة) بنشاط معين باسم هيئة دولية فإنه لا يتمتع بسلطة التقرير التى يتمتع بها أفراد الطائفة الأولى . فهو لا يقوم — إلا فيما ندر — بالتعبير عن إرادة جماعية عليا . ومن السهل تفسير ذلك ، لأننا أمام هيئات قانونية دولية قليلة العدد نسبياً . والممثل هنا أداة لنقل رغبات الدولة des agents de transmission ، وهذا يصدق على مندوبى الدول فى اللجان والمؤتمرات الدولية وفى فروع الأمم المتحدة واللجان الدولية .

٣ — وفى النهاية توجد طائفة أخرى من الأشخاص تقوم بتعيينهم الدول المعينة وتضع على عاتقهم عبء القيام بنشاط دولى فى العلاقات المتبادلة بينها وبين أشخاص المجتمع الدولى الآخرين ، وهم الممثلون الدبلوماسيون .

وتقوم القواعد الدستورية الداخلية بتحديد الهيئات المختلفة التى تقوم بتكوين وبالإعلان عن إرادة الدولة فى المحيط الخارجى ، وعادة تتولاها الأجهزة الإدارية العليا . ووزارة الخارجية هى أهم هذه الهيئات وتخضع كمبدأ لقواعد النظم الإدارية الوطنية . ووزارة الخارجية هى إحدى الهيئات التى يسبغ القانون الدولى عليها وصف الدولية[1] . وذلك نظراً لقيامها بعمليات دولية مستقلة داخل نطاق السلطات التى يخولها إياها النظام القانونى الوطنى « مثل عقد المعاهدات وإرسال مذكرات الاحتجاج أو تقريرها إجراءات خاصة بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية » .

الهيئات الوطنية :

ويدخل فى هذه الطائفة رئيس الدولة (سواء أكان ملكا أو رئيساً

---

(١) انظر برادييه فوديريه ، المرجع السابق ص ٢٥٢ .

لجمهورية أو ديكتاتوراً) ووزير الخارجية . وهم برغم اختلاف درجة تمثيلهم للدولة يقومون بتكوين إرادتها والتعبير والإعلان عنها فى المحيط الدولى الخارجى .

أولا — رئيس الدولة :

١ — مفوقه :

(١) ويتفق المركز القانونى الدولى الذى تعترف به القواعد الدولية لرئيس الدولة مع الامتيازات التى كان يتمتع بها وفقاً للقوانين الدستورية الداخلية وقت نشأة القانون الدولى . فهو الهيئة الداخلية العليا le souverain التى تتمتع بالسلطة وبحق تقريرها repraesentationis omnimodo .

وتقضى قواعد القانون الدولى بإسناد إرادة رئيس الدولة والأعمال التى يؤديها بهذا الوصف إلى الدولة نفسها . وتتحمل الأخيرة بكافة النتائج التى تترتب على هذه الإرادة أو على هذه الأعمال على أساس أن رئيس الدولة هو أسمى ممثل لها . فرئيس الدولة ليس بحاجة إلى تصريح خاص أو خطابات اعتماد لممارسة حقوقه كرئيس للدولة[1] .

---

(١) ويرى Verdross أن الهيئة الداخلية العليا فى الدولة هى فى النهاية — طبقاً للقواعد الدولية — الفرد أو الأفراد الذين يمارسون السلطة فعلا فى الدولة . وإذا خضعت الحكومة إلى سلطان شخص يعمل من وراء الستار ، فهذا الشخص هو رئيس الدولة :
"Si donc le gouvernement officiel se trouve placé sous l'autorité (Befehlgewalt) d'un détenteur du pouvoir agissant dans les coulisses, c'est ce dernier qui, en droit international, doit être considéré comme chef d'Etat".

ومن السهل الرد على هذا القول ، فليس من الضرورى أن يكون الشخص الذى يمارس السلطة فى الدولة هو رئيس الدولة كما يخلص من النظم البرلمانية ومما جرى عليه العمل فى الديكتاتوريات . ونجد أن الدستور السويسرى (المادة ١٠٣) يقضى بقيام مجلس من المستشارين الفيدراليين المتساوين فى الحقوق بممارسة السلطة التنفيذية العليا . فى حين تنص المادة ١٤ من القانون الفيدرالى الخاص بتنظيم الإدارة الفيدرالية الصادر فى ٢٦ مارس =

ورئيس الدولة هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية[١]، ويلعب فى معظم الدول دوراً ولو إسمياً[٢] فى ممارسة العلاقات الخارجية . وتقوم الدساتير المختلفة بتحديد السلطة التى يتمتع بها ، وقد قامت النظم الدستورية الحديثة بتقييد سلطاته وقاسمته السلطات التشريعية فيها . وقد يترك لهذه السلطة الأخيرة حق تقرير إعلان الحرب[٣]. وتحدد النصوص الدستورية والتقاليد الدولية دور رئيس الدولة فى الممارسة الفعلية للعلاقات الخارجية كما تحدد شخصية ومصالح رئيس الدولة والظروف المحيطة به[٤].

= ١٩٢٤ على قيام رئيس الاتحاد بتمثيله فى الخارج . ويرى جوجنهايم أن هـذا النص لا يتفق مع السلطات التى يتمتع بها رئيس الاتحاد وأنه أحد بقايا الفـكرة القديمة فى وظائف رئيس الدولة .

انظر جوجنهايم المرجع السابق ص ٤٨٥ وأيضاً ردسلوب المرجع السابق ص ١٩٣ .

(١) ينص الدستور المصرى على أن السـلطة التنفيذية من حق رئيس الدولة (رئيس الجمهورية) الذى يتولاها ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور (مادة ١٦٩) . فهو الذى يقترح القوانين (المادة ١٣٢) ويعترض عليهـا (المادة ١٣٣/١٣٤) ويصدر قرارات تكون لها قوة القانون فيما بين أدوار الانعقاد وفى فترة حل مجلس الأمة (المادة ١٣٥) ويصدر اللوائح التفويضية (مادة ٣٦) ويرتب المصالح العمومية (المادة ١٣٨) وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة (المادة ١٣٩) ويعين الموظفين المدنين والعسكريين والممثلين الدبلوماسيين (المادة ١٤٠) وله حق العفو (المـادة ١٤١) ويعلن الحرب (المادة ١٤٢) ويبرم المعاهدات (المادة ١٥٣) ويعلن حالة الطوارىء (المادة ١٤٥) .

(٢) يعمل ملك انجلترا على اكتساب صداقات الدول وتأييدها لدولته .

(٣) يقرر الدستور المصرى فى المادة ١٢ أن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية وينص فى المواد ١٤٠ ، ١٤٢ على إعطائه حق تعيين الممثلين الدبلوماسيين وعزلهم وحق إعلان الحرب بشرط تعليق الإعلان على موافقة مجلس الأمة دون تفريق بين الحرب الهجومية أو الحرب الدفاعية . انظر الدكتور طعيمة الجرف ، موجز القانون الدستورى ١٩٦٠ ص ٣٧٣ .

(٤) تحدد القواعد العرفية الدولية المركز القانونى لرئيس الدولة بوصفه أسمى ممثل لدولته فى المحيط الخارجى . وعادة يتمتع رئيس الدولة باختصاصات هامة فى السياسة الخارجية سواء مارسها بنفسه كما هو الحال فى الملكيات pays monarchiques أو الديكتاتوريات =

وطبقاً لقواعد القانون الدولى ، يقوم رئيس الدولة بدور رئيسى فى التفاوض باسم دولته وفى عقد المعاهدات والتصديق عليها وفى إعلان الحرب وهى الصور الثلاث لعلاقات الدول الخارجية .

(ب) **عقد المعاهدات** : وقبل عام ١٧٨٩ وخلال جزء كبير من القرن التاسع عشر ، قام رؤساء الدول بدور شخصى مباشر فى عقد المعاهدات . كما حدث فى مؤتمر ڤيينا حين قام رؤساء الدول بالتوقيع على معاهدات الحلف المقدس (١٨١٤ — ١٨١٥) . إلا أن ذلك ، وبرغم التطور الجديد فى العلاقات الدولية لا يحدث الآن إلا قليلا[١] . وقد حضر الرئيس ولسن مناقشة عهد العصبة وقام بالتوقيع عليه وعلى معاهدات فرساى شخصياً . إلا أن حضور رئيس الدولة المؤتمرات الدولية شخصياً ، قد تترتب عليه بعض المشاكل وبخاصة فى قواعد البروتوكول فى البلاد الديمقراطية[٢] .

(حـ) **التصديق على المعاهدات** : تنص الدساتير عادة على إعطاء رئيس الدولة بوصفه الهيئة الدستورية العليا حق التصديق على المعاهدات . فكأن

= pays autoritaires وفى البلاد التى تأخذ بمبدأ فصل السلطات كالولايات المتحدة الأمريكية أو مارسها بواسطة وزراء مسئولون كما هو الحال فى الحكومات البرلمانية . فرئيس الدولة هو أعلى سلطة فى النطاق الخارجى puissance suprême .

انظر Sibert : *Traité de droit international public*, 1951, T. II.

(١) مؤتمر القمة بباريس الذى انعقد فى صيف ١٩٦٠ وكان نصيبه الفشل . ومؤتمر الدار البيضاء الذى جمع بين رؤساء الدول الإفريقية . ومؤتمر أديس أبابا الذى أسفر عن ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية .

(٢) تنص المادة ٥٦ من الدستور المصرى على أن « رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ، ويبلغها مجلس الأمة وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة ، وعلى أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة ، أو تتعلق بحقوق السيادة ، أو التى تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة فى الميزانية ، لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة » .

دور رئيس الدولة فى التصديق على المعاهدات باق كما هو[١].

هذا ويرتب القانون الدولى الآثار القانونية اللازمة على إرادة رئيس الدولة حتى ولو خالف فى ذلك القواعد الدستورية الداخلية وتلتزم الدولة فى هذه الحالة بنتيجة العمليات التى قام بها.

٢ — امتيازات رؤساء الدول :

هذا المركز الاستثنائى الذى يشغله رئيس الدولة فى ميدان العلاقات الدولية يفسر لنا بالإشتراك مع مبدأ الاستقلال الذى تتمتع به الدول ذات السيادة[٢]، وما ينتج عنه من واجب الاحترام الدولى لكرامة الدول الأجنبية، نصوص القوانين الداخلية التى تنص على معاقبة التعرض لرؤساء الدول، ومراسم التكريم المختلفة التى تقدم لهم عند سفرهم إلى الخارج[٣]، les honneurs officiels ومجموعة الامتيازات والإعفاءات التى يقررها لهم العرف الدولى[٤].

وقد استقر العرف الدولى على إعطاء رؤساء الدول الأجنبية عند سفرهم إلى الخارج مجموعة من الإمتيازات المختلفة فما هى هذه الإمتيازات؟ وما هى الاستثناءات التى ترد عليها؟ وما هو الأساس القانونى لها؟

وسندرس هذه الإمتيازات بشىء من التفصيل لأنه لا يكفى تعداد هذه

---

(١) ورد ذلك فى مؤتمر باريس ١٩١٩. أنظر كافارى المرجع السابق ص ٩.

(٢) "...et la courtoisie internationale qui ramène chaque Etat à respecter l'indépendance et la dignité des autres Etats souverains". Cour d'appel anglaise : aff. Mighell v. Sultan of Jahore 1894, Cobbett, Cases, 6th ed., T. I, p. 104, etc.

(٣) إلا إذا سافر متنكراً ويقع على سلطات الأمن الداخلية عبء حمايته فى هذه الحالة.

(٤) L'Inviolabilité et l'exemption de Juridiction.

الإمتيازات بل يجب أن نعالج ما تثيره من مشاكل فى الميدان الدولى .

(١) الأساس القانونى لامتيازات رئيس الدولة : نظرية عدم التواجد الإقليمى : يقرر العرف الدولى إعفاء رؤساء الدول المسافرين بالخارج من الخضوع لأحكام القوانين والقضاء الأجنبى . ويسند الفقه هذا الامتياز بنظرية عدم التواجد الإقليمى exterritorialité وهى فرض ينحصر فى اعتبار رئيس الدولة المسافر بالخارج والمقيم بدولة أجنبية كأنه لم يترك إقليم دولته وبذلك لا يخضع للنظم الداخلية للدولة المقيم على إقليمها .

ولا جدال فى مجافاة هذا الإدعاء لمبدأ من المبادىء الرئيسية التى يقررها القانون الدولى للدول المستقلة وهو مبدأ السيادة . حقيقة أن الهدف المباشر الذى تسعى هذه النظرية إلى تحقيقه هو إسباغ الصفة الشرعية القانونية على تصرفات رئيس الدولة الموجود بالخارج حتى ولو خالفت اللوائح المحلية إلا أنه يمكننا الوصول إلى نفس الحل لو نظرنا إلى هذا الامتياز على أنه إعفاء استثنائى من الخضوع لسيطرة القواعد الأجنبية .

وقد ناقش الفقة قديماً هذه النظرية وذهب De Martens [(١)] إلى تقرير وجود عرف دولى أوروبى يمنح حق عدم التواجد الإقليمى لرؤساء الدول الأجنبية . أما Klüber فقد وسع من هذا الامتياز ومده إلى مقر رئيس الدولة وحاشيته ومنقولاته [(٢)] . وأخذ Heffter بنفس الرأى وأرجعه إلى مبدأ المساواة بين رؤساء الدول الأجنبية [(٣)] . أما Bluntchli [(٤)] فقد قرر أن سلامة العلاقات

(١) Précis du droit des gens moderne de l'Europe, 1864, liv. V, T. II, p. 10.

(٢) Droit des gens moderne de l'Europe, 1874, p. 80 et 192.

(٣) Le droit international de l'Europe, 1883, p. 126.

(٤) Les souverains sont, dans la règle, au dessus des lois de l'Etat, même s'ils se trouvent sur un territoire étranger". Le droit international codifié, 1881, p. 121.

الدولية ومبدأ استقلال الدول يجب مبدأ السيادة الإقليمى ، ولتأكيد استقلال الدول يجب عدم إخضاع رؤسائها لسلطة أجنبية .

والفقه والعرف الدولى إذ يقرران مبدأ عدم التواجد الإقليمى لرئيس الدولة ويمدان من أثره حتى يشمل حاشيته ومنقولاته[1] فإنما يصدران فى ذلك عن باعث واحد هو : رئيس الدولة هو أسمى سلطة فى دولته ورمز سيادتها ومن ثم لا يجوز إخضاعه لأية سلطة أجنبية . فبما أن الدول متساوية فى السيادة قانوناً ، فإن رؤساءها المعبرين عن إرادتها متساوون أيضاً ، ومبدأ المساواة بينهم ينفى فكرة خضوع أحدهم للآخر نظراً للاحترام الواجب إظهاره للدول ذات السيادة ولرؤسائها . وزيادة على ذلك فالدول تعامل رؤساء الدول الأجنبية معاملة ممتازة بناء على اعتبارات الملاءمة والمجاملة .

ماهية هذه الامتيازات :

١ — يجب على الدولة التى يقيم فيها استقباله وفقاً لمراسم خاصة ، تنطوى على الإجلال والاحترام .

٢ — يعفى رئيس الدولة من الخضوع للقوانين المحلية . وهو امتياز سلبى ينحصر فى منع تطبيق القوانين المحلية على رئيس الدولة ، إلا أنه لا يسمح لرئيس الدولة بخرق القوانين المحلية .

٣ — عدم التعرض لشخصه وإعفائه من كل مظاهر العنف المباشر وغير المباشر التى قد تقوم بها السلطات المحلية بشرط عدم قيامه بما يخالف لوائح الأمن والنظام العام . ويشمل ذلك إعفائه من الخضوع لقضاء المحاكم الجنائية

---

(١) وذلك يرجع إلى معاونتهم رئيس الدولة ، بطريقة غير مباشرة ، على قيامه بأعباء وظيفته وبتمثيل الدولة فى الخارج .

إلا أن ذلك لا يمنع السلطات المحلية من اتخاذ إجراءات الأمن اللازمة . وإذا حدث وقام رئيس الدولة أثناء تواجده بالخارج بارتكاب مخالفة للقوانين المحلية فللدولة الحق فى إنهاء زيارته[١] .

٤ — يعفى رئيس الدولة من دفع كافة الضرائب الشخصية والمباشرة كما يعفى من دفع الرسوم الجمركية بالنسبة لأمتعته ولا يجوز تفتيش حقائبه أو أمتعته . بل وتجرى الحكومات على إعفائهم ، من باب المجاملة ، من دفع الرسوم التى تكون مقابل خدمات فعلية تقوم بها الدولة كالنور والكهرباء .

٥ — القضاء المدنى : يجرى العرف الدولى على إعفائهم من القضاء المدنى وخاصة بالنسبة للديون التى يقومون بعقدها . والفقه والقضاء مختلفان حول اختصاص المحاكم الوطنية للدول الأجنبية بنظر الدعاوى التى ترفع على رؤساء الدول بخصوص الالتزامات التى يشتركون فيها عند تواجدهم بإقليم الدولة . ويذهب رأى أول ، استناداً إلى مبدأ السيادة ، إلى منع القضاء من النظر فى هذه الالتزامات، ولرئيس الدولة إن شاء ، التنازل صراحة أو ضمناً عن هذا الامتياز.

ويرى جزء آخر من الفقه ، ويؤيده فى ذلك القضاء الفرنسى ، التفرقة بين الأعمال التى يقوم بها رئيس الدولة بوصفه ممثلا لدولة ذات سيادة ، والأعمال التى يقوم بها بصفته الشخصية . ويقرر عدم خضوع الأولى لقضاء المحاكم ، أما الثانية فيجب رفع الدعوى بخصوصها . ويفرق هنا بين ما إذا كان رئيس الدولة مدعياً أو مدعى عليه . ففى حالة قيام رئيس الدولة برفع الدعوى[٢]

---

(١) غير أنه لا يقع تحت طائلة القانون . أنظر :
Vattel : *Le droit des gens*, édition annotée par Pradier-Fodéré, 1863, Liv. IV, chap. VII, T. III, p. 295.

(٢) يسير القضاء الأمريكى على هذا الرأى انظر :
aff. Dexter et Carpenter v. Kungling Jarnvagsslsentyre et al. U.S. Circuit Court of Appeals (second circuit) 14 juillet 1930.

وكذلك القضاء الألمانى والإيطالى فى قضية Sapphire التى عرضت أمام المحكمة =

لا يوجد ما يبرر الإعفاء من القضاء ، لانتفاء مقتضيات المصلحة العامة . أما إذا رفعت عليه الدعوى فإن المحاكم الداخلية تقضى عادة بعدم اختصاصها بنظر الدعوى . وأصل هذا الرأى حكم أصدرته إحدى المحاكم الإنجليزية فى دعوى فسخ وعد بالزواج ارتبط به سلطان جوهور . فبعد أن قررت المحكمة تمتع سلطان جوهور بوصف رئيس الدولة ، قضت بأن الإعفاء من الخضوع للقضاء المحلى أساسه الاحترام الواجب لممثل كل دولة ذات سيادة[1] ، وأن امتياز الإعفاء من الخضوع للقضاء الأجنبى يستند إلى مبدأ حصانة الدولة . وأكدت تمتع رئيس الدولة بهذا الامتياز حتى ولو قام بالتعاقد بصفته الشخصية أو باسم مستعار[2] .

إلا أنه إذا قبل رئيس الدولة اختصاص المحكمة ، فإن الفقه والقضاء يقرران فى هذه الحالة جواز الاستمرار فى الدعوى "On ne saurait être plus exigeant que lui" فقبول رئيس الدولة رفع الدعوى عليه ينفى وجود ما يمنع من ممارسة الاختصاص القضائى . وسنتكلم عن هذه النقطة مرة أخرى فيما بعد .

٦ — يحتفظ رئيس الدولة أثناء سفره بالخارج ، بكل حقوق السيادة الخاصة بدولته ورعاياها . وله أن يصدر لوائح تنفيذية تخص دولته

= العليا للولايات المتحدة ، بعد أن تصادمت الباخرة سافاير مع الباخرة الفرنسية Eurgale ، باسم نابليون الثالث إمبراطور فرنسا وطالب فيها بالتعويضات عن الخسائر التى ألمت بالباخرة الفرنسية . وقررت محاكم الدرجة الأولى والاستئنافية ثم المحكمة العليا الأمريكية أن الرئيس الأجنبى له أن يرفع الدعوى أمام محاكم الولايات المتحدة الأمريكية .

(١) Mighell v. Sultan of Johore, 1894.

قررت المحكمة فى هذه القضية "Aucune juridiction ne peut être exercée par les tribunaux sur la personne de tout souverain d'un autre Etat".

(٢) أنظر كافارى المرجع السابق ص ١١ وما بعدها .

طالما لم يتعدى على سيادة الدولة المقيم على إقليمها .

ولكن هل لرئيس الدولة أن يباشر القضاء خارج إقليم دولته ؟ يذهب رأى إلى السماح له بذلك فى حالات الضرورة ، بشرط ألا يتعارض ذلك مع قوانين دولته أو مع القوانين المحلية. غير أن ذلك لا يمنع السلطات المحلية من التدخل إذا ما قام رئيس الدولة بعمل مخالف للنظام العام . ومعنى إعطاء رئيس الدولة سلطة القضاء على رعاياه ، إلزام السلطات المحلية بتنفيذ الأحكام التى يصدرها فى هذه الحالة على رجال حاشيته ، أو السماح له بتنفيذها بنفسه دون أن تستطيع هذه السلطات الحد من إساءة الاستعمال المحتملة فى هذه الحالة . وهو قول لا يمكن لنا الأخذ به .

ويجرى العرف على عدم السماح لرئيس الدولة بمباشرة القضاء على رجال حاشيته . ذلك أن سلطة القضاء إحدى خصائص السيادة ، ورئيس الدولة لا يتمتع بها فى إقليم الدولة الأجنبية الذى يخضع لسيادة رئيس دولة آخر .

ولا يمكن القول بوجود سلطتين تتمتعان بالسيادة فى دولة واحدة . فالأمة هى مصدر السلطات ولاشك أنها لم تقصد منح الأمير الأجنبى السيادة على إقليمها وما يترتب على ذلك من سلطة القضاء . ولا يمكن هنا قبول الدفع الذى يقدمه البعض بأن رئيس الدولة ذات السيادة الذى تستقبله الدولة الأجنبية له الحقوق اللصيقة بمبدأ السيادة . ذلك أننا حتى لو قبلنا هذا الفرض ، فإن رئيس الدولة الأجنبى لا يمارس بالخارج إلا السلطات التى يمتلكها فى بلده الأصلى . وتجرى غالبية الدول على حرمان رئيس الدولة من حق ممارسة القضاء على المحيطين به ، بعد انتهاء عهد الإقطاع وعهد الملكية المطلقة . وعلى هذا فإذا ارتكب أحد أفراد الحاشية جريمة ما فعلى رئيس الدوله الأجنبى تسليمه إلى السلطات المحلية أو إعادته إلى دولته الأصلية . كما

لايتمتع رؤساء الدول بحق إيواء المجرمين الفارين من القضاء الإقليمي [١].

الاستثناءات التي ترد على امتيازات رؤساء الدول :

يورد الفقه الاستثناءات التالية :

١ — إذا دخل رئيس الدولة فى الخدمة العسكرية للدولة التى يوجد فى أراضيها . والمقصـــود هنا الخدمة العسكرية العاملة ، إذ أن الرتب الفخرية العسكرية لا تخضـع أحدهم للآخر . والخدمة العسكرية العاملة تمنع تطبيق نظرية عدم التواجد الإقليمى وما ترتبه من امتيازات ، منعاً جزئياً ، بمعنى أن رئيس الدولة تتوقف امتيازاته هنا . وإذا حصل نزاع ما ، فالأفضلية لوصف رئيس الدولة وللأخير الخيار بين التنازل عن الخدمة أو عن امتيازات السيادة .

٢ — يفقد رئيس الدولة امتيازاته إذا زالت عنه صـفة رئيس الدولة ، كما لو عزل أو تنـازل عن العرش أو انتهت مدة رياسته « إذا كان رئيساً للجمهورية » . ولحـكومة الدولة المقيم على أراضـيها معاملته كفرد عادى فى هذه الحالة [٢] .

٣ — إذا أساء رئيس الدولة أثناء وجوده بالخـارج إلى الدولة المقيم على إقليمها . كما لو قام بعمل يهدد الأمن والنظـام العام أو بأعمال معادية لرئيس الدولة الموجود على إقليمها ، فحقوق الضيافة لا توجه ضد المضيف .

٤ — إذا وجد رئيس الدولة الأجنبى على إقليم الدولة رغم إرادة السلطات المحلية . وتجرى الدولة عادة على طلب تصريح بدخول رئيسها ويتم ذلك بتعبير رئيس الدولة عن رغبته فى زيارة الإقليم ، أو إظهار نية القيام بالزيارة أو الإعلان

---

(١) انظر براديبه فوديريه — المرجع السابق ص ١٩٠ .

(٢) وقد تحتفظ حكومة الإقليم له بها من باب المجاملة انظر Sibert المرجع السابق .

عنها[١] وعادة ترحب السلطات المحلية بذلك من باب المجاملة .

٥ — تنازل رئيس الدولة عن امتيازاته : إذا سافر رئيس الدولة تحت إسم مستعار فإنه يعامل كمواطن أجنبي عادى ، إلا أن له أن يعلن عن شخصيته فى أى لحظة فتصبح الامتيازات من حقه من جديد . وسفر رئيس الدولة تحت إسم مستعار يفيد رغبة رئيس الدولة فى التنازل عن صفته التمثيلية وما يترتب عليها من امتيازات . وإذا أخذنا بعكس ذلك تسببنا فى الإضرار بمصالح من يتعاملون معه وهم يجهلون شخصيته الحقيقية . فالفرد الذى يداين رئيس دولة وهو عالم بذلك ليس له أن يشكو إن ضاع حقه فى رفع الدعوى ، فقد تعاقد وهو عالم بصفة من يتعاقد معه . والوضع يختلف إذا تعامل مع رئيس دولة ينكر شخصيته الأصلية ، فالعدالة لا تتحقق إذا رفضنا السماح له برفع الدعوى عليه . فالواجب النظر إلى موقف المتعاقدين عند التعاقد ومعرفة ما إذا كان رئيس الدولة قد تنازل أو لم يتنازل عن امتيازاته حتى لا نعطى له فرصة التهرب من التزاماته بالإعلان عن شخصيته .

ويتجه جزء من الفقه إلى تقرير بطلان تنازل رئيس الدولة عن امتيازاته وقبوله الخضوع للقضاء الإقليمى . ويبررون رأيهم هذا بأن رغبة رئيس الدولة فى الخضوع للقضاء المحلى فيها اعتداء صريح على واجبه فى احترام سيادة الدولة التى يمثلها . والقضاء لم يستقر على رأى واحد فى هذا الموضوع .

ذهبت المحاكم الإنجليزية إلى ضرورة تنازل رئيس الدولة صراحة عن امتيازاته أمامها حتى تنظر فى الدعوى[٢] . ذلك أن قواعد الإجراءات المدنية

---

(١) L'annonce d'un projet, la manifestation d'une intention, l'expression d'un désir.

(٢) قضية سلطان جوهور حيث طلبت المحكمة
"A submission in the face of the court, as for example by appearance to a writ". B.Y.B., 1958, p. 261.

الإنجليزية لم تكن تسمح لأى شخص سواء أكان فرداً عادياً أو دولة ذات سيادة بالخضوع للقضاء المحلى إلا إذا قبل اختصاص المحكمة صراحة[٢]. فكأن القضاء الإنجليزى لم يقرر قاعدة من قواعد القانون الدولى العام أو قاعدة تتعلق فقط بالدول ذات السيادة وإنما أكد قاعدة إجرائية موجودة، تطبق على كل أطراف الدعاوى فى القضايا التى ترفع أمامها[٣]. ولا جدال

= واستندت المحكمة فى ذلك إلى آراء فاتيل ورد ذكرها فى الحكم :

"On his (i.e. the sovereign's) making himself known he cannot be treated as subject to the common laws, for it is not to be presumed that he has consented to such a subjection and if a prince will not suffer him in his dominion on that footing, he should give him notice of his intention".

واستناد المحكمة على هذه الفقرة غير سليم ، إذ أن فاتيل يقرر أن سفر الأمير متنكراً لا يكفى لإثبات التنازل ولكنه لا يشرح ما يجب فعله حتى يعتبر التنازل موجوداً .

(١) Facie Curiae

(٢) أنظر أيضاً القضية التى عرضت على القضاء الانجليزى عام ١٨٩٦ .

The British Wagon Co. Ltd. v. Gray

وفيها أرسل المدعى عربات محملة بالفحم إلى المدعى عليه فى اسكتلندا وتم رفع الدعوى بناء على نص ورد فى العقد يقضى بتطبيق القانون الانجليزى واختصاص المحكمة العليا الانجليزية فى المنازعات الناتجة عن العقد . وقد رفضت المحكمة الحكم باختصاصها بناء على أن أطراف العقد ليس لهم تقرير اختصاص المحاكم عن طريق الاتفاقات العقدية .

"Such an agreement could not give the Court power to make an order which the rules say shall not be made. Such a contract was ultra vires, and of no effect". B.Y.B. 1958, p. 263.

وقد صدر قانون عام ١٩٢٠ غير هذه القاعدة ويقضى :

"Not withstanding any thing contained in Rule I of this order the parties to any contract may agree (a) that the High Court of Justice shall have jurisdiction to entertain an action in respect of such contract, and, moreover in the alternative, (b) that service of any writ of summons in any such action may be effected at any place within or out of the jurisdiction on any party or on any person on behalf of any party or in any manner specified or indicated in such contract". B.Y.B. 1958, p. 262.

وفى قضية « الشرقية The Charkieh » قضت المحاكم الانجليزية بعدم انطباق وصف رئيس الدولة على خديو مصر ورفضت الدفع بعدم خضوعه للقضاء . وقضت بأنه حتى لو كان يتمتع بهذا الوصف ، فإنه باستعماله السفينة فى الأغراض التجارية العادية ، قد تنازل عن هذا الامتياز .

أن مشكلة التنازل عن الإعفاء من القضاء تفقد أهميتها أمام المحاكم الإنجليزية لو أنها أخذت بنظرية الحصانة النسبية التى أخذت بها المحاكم الأوربية والتى تقضى بقصر الإعفاء على أعمال السلطة . ولو أن مشكلة التنازل عن الإعفاء من القضاء المحلى تختلف عن مشكلة تحديد مدى هذا الإعفاء ، وقد احتفظت مشكلة تنازل رئيس الدولة عن امتيازاته بأهميتها حتى فى النظم القانونية التى تأخذ بالتفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة . والقانون الإنجليزى لم يحدد بعد معيار التفرقة بين هذين النوعين من الأعمال ولذلك يميل الفقه الإنجليزى إلى تقرير قبول التنازل عن الامتيازات ورفض السماح لرئيس الدولة بالرجوع فيه[١] .

أما محاكم دول القارة فقد قبلت تقرير اختصاصها فى الأحوال التى مد فيها الأطراف سلطة المحكمة عن طريق العقد . وقررت سلطة أطراف العقد فى اختيار المحكمة المختصة[٢] . وانتقلت هذه القاعدة بالتدريج إلى القضاء الدولى . وحتى وقت قريب لم تفرق المحاكم الأوربية بين الاختصاص الداخلى والاختصاص الخارجى[٣] ، وطبقت القواعد الداخلية ، بصرف النظر عما إذا

---

(١) والتفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة إحدى المشاكل القانونية المعاصرة . ذلك أن تحديد أعمال السلطة يتطلب مبدئياً عملا سياسياً هو تحديد الوظائف العامة التى تقوم بها الدولة الحديثة . ولا يجب التشاؤم والقول بأن هذه الصعاب تقف حجر عثرة فى قبول المحاكم لمبدأ التفرقة ، وخاصة بعد أن كثرت هـذه الدعاوى ولذلك تبدو ضرورة النص صراحة على التنازل عن الامتيازات . ولن يكون لهذا النص أى فائدة إذا لم تعترف المحاكم بالقيمة القانونية التى يتمتع بها هذا النص .

انظر Delaume : *Jurisdiction of Courts and International Loans*, in American Journal of Comparative Law, 6 (1957), p. 189.

(٢) تأثرت قوانين الإجراءات المدنيـة لدول القارة المختلفة بالقاعدة الرومانية prorogatio fori . انظر :

Engelmann-Millar : *History of Continental Civil Procedure*, Boston, 1927, p. 552.

(٣) وبخاصة لانقسـام بعض الدول الأوروبية حتى وقت قريب إلى دويلات صغيرة « ألمانيا وإيطاليا وسويسرا » . انظر قرار المحـكمة العليا الألمانية الصادر فى ١٤ نوفمبر ١٩٢٩ ، المجموعة الرسمية ، المجلد ١٢٦ ص ١٩٩ .

كانت المحكمة التى اتفق الطرفان على اختصاصها ، من وجهة نظر أحد الأطراف أو من الوجهة القانونية ، محكمة أجنبية . والقول بغير ذلك فى قارة تتداخل دولها وتتبادل التجارة ، يضر باقتصادها وتجارتها أكبر الضرر . ولهذا فإن الفقه الأوروبى فى دراسة مشكلة التنازل عن الامتيازات لم تقابله المشاكل التى واجهت القضاء الإنجليزى . ولم يكن من السهل إنكار أو رفض إعطاء هذا الحق لرئيس الدولة[1] ، بعد أن قررته المحاكم للأفراد العاديين . وتجرى المحاكم على السماح بالتنازل عن امتياز الإعفاء من القضاء المحلى سواء صراحة أو ضمناً وباختصاص المحكمة التى يتفق عليها الطرفان .

والارتباط واضح بين فقه وقضاء حصانة الدولة من الخضوع للقضاء الأجنبى ونظرية عدم التواجد الإقليمى وما ترتبه من عدم خضوع رئيس الدولة للقضاء المحلى . ونحن نرى التفرقة هنا بين نوعين من الأعمال :

١ — أعمال السلطة ، وهذه لا يجوز لرئيس الدولة التنازل عن الإعفاء من

---

(١) يقرر Gmür أن غالبية الفقه القانونى تقبل فكرة التنازل عن الإعفاء من القضاء بأى شكل وأنها ملزمة للدولة التى قامت بها . واتبعت المحاكم الأوروبية وجهة النظر هذه ، فنجد أن المحكمة السويسرية الفيدرالية العليا قد قررت أن إصدار أذونات حكومية قابلة للدفع فى سويسرا تتضمن قبول الاختصاص القضائى السويسرى Official Reports, Vol. 44, part I, p. 54 وقد مهد هذا الحكم الطريق لقضاء المحاكم السويسرية وفى توضيح الفرق بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة . والمحاكم الفرنسية تأخذ بتفسير للاعفاء أضيق من ذلك الذى تقول به المحاكم الإيطالية والبلچيكية ، غير أنها تقرر منذ عام ١٨٨٨ أن التنازل الضمنى أو الصريح صحيح قانوناً . انظر :
Tribunal Civil Seine re Rochaid O. Dahdah v. Tunisian Government, 10 April 1888 ; Journal du droit international, Clunet, p. 670.
ويوجد فى الرأى المعارض حكمان : صدر أحدهما من أحد المحاكم الفرنسية والآخر من المحكمة العليا اليابانية . ويقرر الحكم الأخير عدم جواز تقرير الاختصاص فى اتفاق يعقد بين دولة أجنبية وأحد الأفراد العاديين . إذ أن قبول الاختصاص فى رأى المحكمة ، يجب أن يتم عن طريق معاهدة تعقد بين الحكومة اليابانية والحكومة الأجنبية . انظر :
Matsuyama and Sano v. Republic of China, Annual Digest of International Law, 1927-1928, Case No. 107.

القضاء بالنسبة لها لما فى ذلك من اعتداء على حقوق الدولة التى يمثلها .

٢ — الأعمال العادية التى قد يباشرها رئيس الدولة سواء أكانت أعمال إدارة أو أعمال قام بها بصفته الشخصية وهذه يجوز له فيها التنازل عن امتيازاته . وإذا قام بالتنازل فلا يجوز له أن يرجع فيه فيما بعد وإلا أدى ذلك إلى ظلم أطراف العقد الآخرين . ولا شك أن سيادة الدولة لا يجب أن يتخذ منها رئيس الدولة ستاراً لأعماله الشخصية ، يتنازل عنها يوماً ويعلن صفته ويطالب بامتيازاتها فى يوم آخر .

نظرية عدم التواجد الاقليمى ورؤساء الجمهوريات :

رئيس الدولة أياً كان وصفه ، يتمتع بالامتيازات التى يقررها العرف الدولى لشاغل هذا المنصب . ويجرى جزء كبير من الفقه على التفرقة فى المعاملة بين الملوك ورؤساء الجمهوريات فيما يتعلق بالامتيازات التى تقرر لهم فى الدول الأجنبية . فإذا سافر رئيس الجمهورية إلى الخارج وقام بعمليات مختلفة بوصفه رئيساً لدولته ، فإن له الحق فى الدفع بالإعفاء من القضاء المحلى . وإذا لم يعلن عن صفته هذه حتى ولو لم يكن مجهلا فإنه يعامل معاملة الأفراد العاديين . ويبرر Pradier-Fodéré ذلك بقوله إن الملك له وضع خاص لأنه يمثل سيادة الدولة ولا يخضع لسيادة خارجية إلا استثناء ، فى حين يحدث العكس بالنسبة لرؤساء الجمهوريات . فهم ، كقاعدة عامة ، أشخاص عاديين قبل رئاستهم وبعد انتهاء مدتها . وصاحب السيادة فى الجمهوريات الحديثة هو الشعب ، أى مجموع المواطنين ، والهيئة العليا — السلطة العليا — فى الدولة ذات النظام الجمهورى تنوب عن الشعب صاحب السيادة الذى يمنحها مجموعة من الاختصاصات تقوم بتحديدها القواعد الدستورية الداخلية . ورئيس الجمهورية لا يتمتع بالسيادة لشخصه فهو ليس إلا مواطن عادى اختاره مواطنوه لشغل مركز ممتاز بصفة

مؤقتة . وهو أهم موظف تنفيذى فى دولته ، ويساعده فى أداء عمله مجموعة من الهيئات الأخرى . وهو رمز استقلال الدولة وعنوان كرامتها ويجب له لذلك الاحترام الواجب لأمته . ويترتب على ذلك إعطائه الحق فى لقب رئيس الدولة وفى المعاملة اللائقة وفى مراسم الحفاوة والتكريم التى يقررها العرف الدولى ، إلا أنه لا يتمتع بالامتيازات الشخصية المقررة لرؤساء الدول الملكية . (١)

إلا أن هذا القول لا يصدق الآن ، فرئيس الدولة ، سواء أكان ملكا أم رئيساً للجمهورية لا يمثل إلا شيئاً واحداً هو سيادة الأمة بصرف النظر عن الطريقة التى يتم بها اختياره . والامتيازات التى يقررها العرف الدولى الآن لرئيس الدولة يقررها لشاغل هذا المنصب بصرف النظر عن طبيعة مركزه فى القانون الداخلى ، أى أن العرف يقررها للدول ذات السيادة أولا ثم لشاغل هذا المنصب ثانياً .

تقدير نظرية عدم التواجد الاقليمى :

١ — يهاجم البعض نظرية عدم التواجد الإقليمى بالبعد عن الحقيقة والاعتماد على الحيلة والافتراض . غير أنهم فى هذا النقد ، لا يهدفون إلى حرمان رئيس الدولة عند سفره بالخارج من التمتع بالامتيازات اللازمة وإنما يرون أن هذه الامتيازات لا تحتاج إلى الافتراض فى تبريرها . ويرى هذا الجمع من الفقهاء أنها من أخطأ النظريات التى ابتدعها تاريخ الفقه القانونى ، فدولة الإقليم لا يمكنها رفض منح رئيس الدولة ما تمنحه عن طيب خاطر لسفرائه ووزرائه المفوضين ، وبما أن الأخيرين يتمتعون بامتياز عدم التواجد الإقليمى فمن باب أولى تمتع رؤساء الدول بهذا الامتياز . وخطأ هذا القول ظاهر فى أن امتيازات الدبلوماسيين تستمد قوتها القانونية من قيامهم بأعباء الوظيفة

(١) Cours de droit diplomatique, 1899, p. 184.

الدبلوماسية . والامتيـــازات التى يجرى العرف على تقريرها لهم ما هى إلا مراسم ومجاملات لا ترتكز على أى أساس قانونى سليم . وبالتالى يمكننا أن نؤسس هذه الامتيازات على الاحترام الواجب نحو مركزهم الكبير[1] .

٢ — وهاجم البعض الآخر هـذه النظرية وقرر مخالفتها لقواعد العدالة والنظام العام . فالمحـافظة على النظام الاجتماعى يقتضى معاقبة الجرائم المختلفة سواء ارتكبها رئيس دولة أو فرد عادى . ومن جهة أخرى فالجماعة تهتم بتطبيق الأحكام المدنية اهتمامها بتطبيق الأحكام الجنائية . والقانون الدولى لا دخل له بقضاء المحاكم ، الذى لا يمس إلا بحقوق وواجبات الجماعة . والمحافظة على النظام الاجتماعى شرط أساسى لوجود واستمرار الجماعات البشرية ولا كيان للقانون الدولى إذا اختفى القانون الجنائى والقانون المدنى كما أن توزيع العدالة بين الأمم لن يتم إلا إذا تحققت بين مختلف الأفراد . ولا يمكن قبول ما ذهب إليه Bynkershoeck من عدم جواز محاكمة رؤساء الدول وما رتبه على قوله هذا من عدم جواز خضوعهم للمحاكم المحلية . حقيقة وجد هذا الوضع فى النظم القانونية القديمة إلا أن العصر الحديث وانتشار الديمقراطية قد أدى إلى تطور كبير فى الفكر القانونى . ويرى هؤلاء الفقهـاء أن التفرقة بين الجرائم المختلفة وإخضاع بعضها لقضاء المحـاكم وإعفاء البعض الآخر منها فيه منافاة للقواعد القانونية فالقانون لا يفرق بين الجرائم ، وطلب مغادرة رئيس الدولة للاقليم لا يكفى لتحقيق العدالة وإنما هو بالفعل اعتداء صارخ عليها . ويرى Phillimore أننا حتى لو اتخذنا من مبدأ السيادة أساساً لهذه النظرية[2] فإن

(١) انظر De Martens : *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, 1864, T. II, p. 11.

(٢) Par in parem non habet potestatem.

انظر برادييه — فوديريه ، المرجع السابق ص ١٩٠ .

رئيس الدولة حين يقوم بارتكاب جريمة فى بلد أجنبى أو يعقد مجموعة من الديون فهو يتصرف بصفته الشخصية ولا يمكن الدفع بأن الدولة التى يمثلها هى التى قامت بهم . ولاشك فى ضعف نظرية ترتكز على الإعفاء من القضاء نتيجة للخلط بين رئيس الدولة وبين الدولة التى يمثلها . فنظرية لويس الرابع عشر L'Etat c'est moi لا يمكن قبولها أساساً للمراكز القانونية ،والدفع فى عصر سيادة الدساتير بأن شخص رئيس الدولة يندمج فى الأمة هو مما لاشك فيه نوع من الفوضى الفكرية .

هل نأخذ بتفسير Wheaton الذى أسس هذه النظرية على قواعد المجاملة الدولية ؟ غير أن قواعد المجاملة لا يمكن أن تجب قواعد العدالة . ويرد Wheaton على ذلك بأن الدولة إذا قبلت السماح لرئيس الدولة الأجنبى بدخول إقليمها، كان معنى ذلك قبولها إعطائه امتيازات السيادة ومنع القضاء من ممارسة القضاء. ولاشك فى ضعف هذه الحجة ، فإعفاء رؤساء الدول من الخضوع للقضاء الإقليمى هو استثناء من القواعد العامة يؤدى إلى وقف ممارسة القضاء فى كل الأحوال التى تتعلق برئيس دولة أجنبى . وممارسة العدالة كما سبق لنا القول هو أحد مظاهر السيادة التى تتمتع بها الدولة ، ولا يمكن للأخيرة التنازل عنها. وتحقيق العدالة هو من أهم أسس النظم الاجتماعية ، والسماح لرؤساء الدول بمخالفة اللوائح وارتكاب الممنوعات دون خوف من جزاء ، ضد مصلحة الأفراد بل ضد مصلحة الدولة نفسها . وأهم واجبات الأمة هو واجب المحافظة على كيانها مما يؤدى إلى بطلان الاتفاقات الضمنية المخالفة[1] لهذا الواجب .

ونحن نرى أن أساس هذه النظرية هو الاحترام المتبادل للمركز الممتاز الذى يشغله رؤساء الدول الأجنبية . فنظراً لتمثيلهم دولا ذات سيادة فإن

(١) Laurent : *Le droit civil international,* T. III, Nos. 26 et suiv., p. 44.

ذلك يعطيهم الحق فى التمتع ببعض الامتيازات . وقد سبق لنا أن أوضحنا عند الكلام على امتيازات الدول ذات السيادة أن الاتجاه الآن فى الفقه والقضاء يميل إلى إخضاعها لسلطان المحاكم الوطنية مع التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة وإعفاء الأولى من الرقابة القضائية . ولا شك أن نفس القول ينطبق على الشخص الذى يمثل الدولة . فإذا قام بعمل ما يدخل فى طائفة أعمال السيادة فنحن نرى إعفاءه من الرقابة القضائية الأجنبية تأسيساً على الاحترام الواجب لشاغل وظيفته . إلا أنه إذا قام بعمل ما ، بصفته الشخصية ، دون أن يصدر فى ذلك عن باعث المصلحة العامة فإنه يخضع للقضاء الأجنبى . ولا شك أن المشكلة هى صعوبة التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة إلا أنه فى الأحوال التى تسهل فيها التفرقة فإنه يسأل شخصياً عن أعماله سواء أمام القضاء الأجنبى أم القضاء الوطنى . والاتجاه فى القضاء الآن إلى الحد من أعمال السلطة غير أنه متى ثبت أن رئيس الدولة قام بعمل يدخل فى طائفة أعمال السيادة فإن دولته تسأل عنه طبقاً للقواعد العامة فى أحكام المسئولية الدولية .

وعلى العموم فإن أهمية هذا البحث فيما يتعلق برؤساء الدول قليلة نسبياً وذلك أنه بالرغم من كثرة الزيارات المتبادلة بين رؤساء الدول فإنه من النادر جداً عقدهم لديون لا يوفون بها أو ارتكابهم لجرائم تقع تحت طائلة قوانين الدولة الموجودين على إقليمها . وسنعود مرة أخرى إلى الكلام عن هذا الموضوع عند بحثنا للحصانات الدبلوماسية .

ثانياً — وزير الخارجية :

يوجد إلى جانب رئيس الدولة وتحت رياسته ممثل يشاركه تصريف الأمور الخارجية للدولة ، وتوجيه سياستها الخارجية وعلاقاتها مع سائر الدول

يعاونه فى ذلك مجموعة من الموظفين[١] . ووزير الخارجية[٢] أهم الهيئات الداخلية التى يعنى بها وينظمها القانون الدولى وهو الذى يقوم عملا بإدارة العلاقات الخارجية . فبالرغم من السلطات التى قد يتمتع بها ويمارسها رؤساء الدول والحكومات فإن المسئولية الرئيسية فى رسم السياسة الخارجية للدولة تقع على وزارة الخارجية ووزيرها . ووجود منصب وزير الخارجية للاشراف على كل ما يمس الدولة بالخارج له ما يبرره . فمن اللحظة التى تقرر فيها الوحدة السياسية ، تبادل التمثيل مع الخارج مع ما يترتب عليه من مفاوضات متعددة ومقابلات واتصالات ومؤتمرات ، تبدو أهمية وضرورة وجود شخص مسئول عن الإشراف عن هذه العمليات[٣] . ووزير الخارجية عضو مهم فى وزارة دولته وهو الذى يتخذ القرارات فى المحيط الدولى ويلون السياسة الخارجية[٤] ويديرها ويخضع لإشرافه ممثلو دولته بالخارج ، كما يقوم بإجراء المفاوضات وعقد المعاهدات وهو على اتصال مستمر بممثلى الدول الأجنبية الموجودين على إقليم الدولة[٥] .

---

(١) انظر حامد سلطان وعبد الله العريان ، أصول القانون الدولى ١٩٥٣ ص ١٢٥ .

(٢) سكرتير الدولة للشئون الخارجية (فى انجلترا) سكرتير الدولة (الولايات المتحدة) قوميسير الشعب للشئون الخارجية (الاتحاد السوفيتى) وزير الدولة (أسبانيا) وغالبية الدول تطلق عليه وزير الخارجية .

انظر حافظ غانم ، العلاقات الديبلوماسية والقنصلية ١٩٦٠ ص ٢١ .

(٣) انظر ردسلوب ، المرجع السابق ص ١٩٤ ، انظر أيضاً براديبه — فوديريه المرجع السابق ص ٢٥٦ وأيضاً كافارى المرجع السابق .

(٤) كلنا نعلم مدى الأثر الذى أحدثه جون فوستر دالاس فى سياسة أمريكا الخارجية وبخاصة سياسة « حافة الحرب » .

(٥) وارتبطت أول صورة للهيئة المختصة بالاتصالات الخارجية وإدارة العلاقات الدولية بصلح وستفاليا وبعصر الكردينال ريشيليو . فقد وجدت الدول ضرورة تبادل الرقابة والآراء السياسية وخاصة بعد أن كثر إرسال المبعوثين الأجانب .

ووزير الخارجية رسول دولته ووسيطها لدى حكومات الدول الأجنبية . ونظراً لأنه يقوم بالنيابة عن رئيس الدولة بإدارة الشئون الخارجية فهو الهيئة الداخلية التى يسبغ عليها القانون الدولى وصف الدولية فى العلاقات الخارجية . وفى الدول التى يمارس فيها رئيس الدولة إدارة العلاقات الخارجية ، فإن وزير الخارجية يظل محتفظاً بأهميته بوصفه الوسيلة التى تتم بها هذه العلاقات[1] .

ومنذ عام ١٩١٨ ومهام وزراء الخارجية تتكاثر ، فقد قاموا بدور رئيسى فى عقد المعاهدات وخاصة فى اجتماعات الجمعية العمومية لعصبة الأمم وفى مجلس العصبة بل وكانوا كثيراً ما يجتمعون اجتماعات مستمرة على مدار الأعوام . وقدمت اعتراضات عـــدة فى البدء على ذلك وأسف البعض لترك التقاليد الدبلوماسية القديمة . واتبع نفس الحل عام ١٩٤٦ عند وضع معاهدات الصلح فقد قام مجلس وزراء خارجية الدول الأربع الـكبرى Conseil des Quatres بوضع النقاط الأولى لهذه المعاهدات . وأصبح إجتماع وزراء الخارجية للدول المختلفة أحد مظاهر الاتصالات الدولية الحديثة ، وفضلا عن ذلك تجعل بعض المنظمات من بين فروعها مجالس تجمع بين وزراء خارجية الدول الأعضاء كما هو الحال فى الجامعة العربية وجامعة الدول الأمريكية وحلف شمال الأطلنطى ومجلس أوروبا[2] ومنظمة الوحدة الإفريقية[3] .

ونظراً لأن وزير الخارجية هو الرئيس الطبيعى للممثلين الدبلوماسيين للدولة فإن له الأولوية على كل رجال الهيئة الدبلوماسية الأجنبية . وعليه أن يؤدى

(١) يتولى رئيس الجمهورية العربية المتحدة وفقاً لأحكام الدستور المؤقت مسئولية إدارة العلاقات الخارجية ، ويساعده وزير الخارجية فى هذا الشأن . إلا أن الدستور قرر مسئولية الوزراء عن أعمال وزاراتهم أمام مجلس الأمة . المـادة ٣٩ من الدستور المؤقت .

(٢) انظر حافظ غانم وعائشة راتب ، المنظمات الإقليمية المتخصصة ١٩٦٠ .

(٣) المـادة ١٢ من ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية « يتكون مجلس وزراء المنظمة من وزراء خارجية الدول الأعضاء أو أى وزراء تحددهم حكومات هذه الدول » .

القسم أمام رئيس دولته ، ويجب عليه بعد تعيينه إخطار البعثات الدبلوماسية الأجنبية ورؤساء بعثات دولته وقناصلها بالخارج ، بهذا النبأ كتابة .

اختصاصات وزير الخارجية :

وزير الخارجية وفقاً للقواعد الدولية هو ممثل الدولة وهو الناطق باسمها فى الميدان الدولى . ويحدد القانون الدولى العام اختصاصات وزير الخارجية على النحو التالى :

العمل على تقوية الروابط مع الدول الأجنبية واستلام المراسلات التى ترسلها حكوماتها ؛ إدارة المفاوضات الدولية والإشراف على كتابة وتوقيع التلغرافات والمكاتبات المختلفة ، تحضير مشروعات المعاهدات والمذكرات والإنذارات والسهر بدقة على تنفيذ الاتفاقات الدولية والعمل على المحافظة على الوثائق الدبلوماسية ، اقتراح أسماء المبعوثين الدبلوماسيين والقناصل على رئيس الدولة وإعطائهم خطابات الاعتماد اللازمة ، كتابة التعليمات التى يحملها الممثلون معهم إلى الخارج أو التى ترسل إليهم ، إخطار الحكومات الأجنبية بإرسال أو سحب الممثلين الدبلوماسيين واستقبال مبعوثى الدول الأجنبية وتقديمهم لرئيس الدولة وإصدار براءات الاعتماد exequatur لقناصل الدول الأجنبية ، والعمل على احترام حصانات الممثلين والقناصل طيلة تواجدهم على إقليم الدولة ، حماية مصالح دولته الأدبية والمادية بالخارج وخاصة مصالحها الاقتصادية والتجارية والعمل على تأكيدها وتأييدها ، وكذلك حماية مواطنيه بالخارج واستلام وإرسال مطالبات رعايا دولته ضد الدول الأجنبية ورعاياها[1] إلخ .

---

(١) Padeford and Lincoln: *International Politics*, 1954, p. 473.

وقد تم تنظيم وزارة خارجية الجمهورية العربية المتحدة عام ١٩٥٧ ، وأعاد القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٩ تعيين موظفى وزارة الخارجية ، كما صدر القرار الجمهورى رقم ١٣٦٧ لسنة ١٩٥٩ الذى وحد شروط الخدمة فى وزارة الخارجية عن طريق تطبيق اللائحة =

وبجانب مسئولية تنظيم السياسة الخارجية والإشراف على إدارة أعمال وزارته فى الداخل والخارج ، فإن برنامج وزير الخارجية مزدحم بالمحادثات الدبلوماسية والمؤتمرات والزيارات والاجتماعات . فهو يقوم بالمحادثات والمفاوضات المهمة Top level . وهى عملية تتطلب منه الغياب المتكرر المستمر عن إقليم دولته[1] . وكان لاتساع نطاق العلاقات الخارجية وتعدد مظاهرها أثره فى ضرورة استعانة وزراء الخارجية بالمساعدين الفنيين وخاصة فى الموضوعات

= التنظيمية للخدمة فى وزارة الخارجية الصادرة بالقرار الجمهورى رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٨ على موظفى وزارة الخارجية من أبناء الإقليم الشمالى ، كما صدر القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٥٩ بشروط التعيين فى وظائف الملحقين فى وزارة الخارجية ، والقرار الجمهورى بشأن توحيد بدل التمثيل لأعضاء السلكين الدبلوماسى والقنصلى . وتأخذ وزارة الخارجية فى الجمهورية العربية المتحدة بنظام التشابه والتماثل بين وظائف الإدارة العامة للوزارة وبين وظائف السلكين الديبلوماسى والقنصلى وتعمل على إجراء تنقلات بين من يشغلون وظائف الإدارة العامة ومن يشغلون وظائف السلكين الديبلوماسى والقنصلى . ونظام التماثل هذا هو المتبع فى غالبية الدول كفرنسا والولايات المتحدة والمملكة المتحدة . ويعاون وزير الخارجية عادة نواب له ووكلاء للوزارات . وتنقسم الوزارة إلى مجموعة من الإدارات يرأس كل منها موظف كبير بدرجة سفير أو وزير مفوض يعاونه عدد من الموظفين . وتنقسم وزارة الخارجية العربية إلى الإدارات الآتية : (١) إدارة مكتب الوزير . (٢) إدارة مكتب نائب الوزير . (٣) إدارة مكتب وكيل الوزارة . (٤) إدارة المراسم . (٥) إدارة المؤتمرات والهيئات الدولية . (٦) إدارة الصحافة . (٧) إدارة المعاهدات . (٨) إدارة الثقافة . (٩) إدارة غرب أوروبا . (١٠) إدارة شرق أوروبا . (١١) إدارة أمريكا الشمالية . (١٢) إدارة أمريكا اللاتينيـــة . (١٣) الإدارة الآسيوية والشرقية . (١٤) إدارة الشئون الإفريقية . (١٥) الإدارة العربيـــة . (١٦) إدارة الأبحاث (١٧) إدارة التفتيش . (١٨) الإدارة القنصلية . (١٩) الإدارة العامة . (٢٠) إدارة المغتربين . (٢١) الإدارة المالية . (٢٢) إدارة المحفوظات . (٢٣) الإدارة القانونية .

(١) افتتح دين راسك وزير الخارجية الأمريكية أخيراً جولة جديدة من المباحثات الهامة بين الشرق والغرب تشترك فيها ٦٠ دولة أو أكثر . وتحدد مستقبل العلاقات مع روسيا فقد اجتمع بوزير خارجية ألمانيا الغربية ثم تباحث مع انيليو بيتشيونى وزير الخارجية الايطالية كبداية لسلسلة من المباحثات يجريها مع ٥٠ أو ٦٠ من رؤساء الدول ووزراء الخارجية فى واشنطون ثم فى نيويورك خلال اجتماعات الجمعية العامة للأمم المتحدة .
الأهرام ٢١/٩/٦٣ .

المتعلقة بالمشاكل الدولية التى تتصل بميادين تخصصهم . وقد تقوم الهيئات الفنية المختصة بالمسائل الاقتصادية والمالية والحربية بتقديم مشوراتها ونصائحها . ويتصل المبعوثون الأجانب ، تحت إشراف وزارة الخارجية ، بممثلى هذه الهيئات . كما أنها توفر لوزير الخارجية الخبراء والمستشارين اللازمين للبعثات الدبلوماسية وللهيئات الدولية وفروعها ، ويصاحب وفود الدول فى المؤتمرات دائماً عدد من هؤلاء الفنيين . وقد دأبت الولايات المتحدة الأمريكية خلال الحرب وبعدها على إرسال ممثلين للخزانة والتجارة والدفاع وهيئة المساعدات الدولية فى الاجتماعات التى عقدت خلال هذه الفترة . ويعمل هؤلاء الفنيون ، بجانب خضوعهم لوزارتهم الأصلية ، تحت إشراف وإدارة وزير الخارجية أو أحد مساعديه أو السلك الدبلوماسى بالخارج .

سلطات وزير الخارجية :

سبق لنا القول أن وزير الخارجية ، طبقاً لقواعد القانون الدولى هو ممثل للدولة ، بمعنى أن إرادته ونشاطه ينسبان لدولته ويقيدانها فى الدائرة الدولية . فما هو مدى مسئولية الدولة عن أعمال وأقوال وزير الخارجية ؟ أثير هذا السؤال أمام محكمة العدل الدولية فى قضية Greenland Oriental بعد أن صرح وزير خارجية النرويج لممثل الدانمرك كتابة فى ٢٢ يوليو ١٩١٩ بأن دولته تعترف بسيادة الدانمرك على جرينلاند . ثم حدث أن عدلت النرويج عن هذا الموقف وتمسكت الدانمرك به وعرض الموضوع على محكمة العدل الدولية[1]. فقررت الأخيرة أن تصريح وزير الخارجية لدبلوماسى أجنبى ، باسم حكومته فى

(١) انظر حكم ٥ أبريل ١٩٣٣ ، مطبوعات محكمة العدل الدولية Fasc. No. 53 A/B p. 73.

مسألة تدخل فى اختصاصاته يقيد الدولة التى يمثلها وذلك لأنه صدر من ممثل له حق التعبير عن إرادتها[١].

"Une réponse faite par le Ministre des affaires étrangères au nom de son gouvernement à un agent diplomatique étranger dans une affaire qui est de son ressort, lie le pays dont il est le Ministre. [٢]

وقد استقر الفقه والقضاء على هذا الرأى منذ صدور هذا الحكم[٣].

---

(١) اجتماعات وزراء خارجية الشرق والغرب أثناء إجتماع الجمعية العامة للأمم المتحدة لاستكشاف احتمالات تحقيق تقدم فى مسألة برلين وغيرها من نقاط النزاع القديمة بين الشرق والغرب وذلك فى جو الودية الذى نتج عن توقيع معاهدة حظر التجارب النووية . وقد بدأت فى ٢٥ سبتمبر وأراد الغرب بها معرفة ما إذا كان الإتحاد السوفيتى على استعداد للتفاوض بشأن برلين والهجوم المفاجىء وإجراءات أخرى « على أساس واقعى » . الأهرام ٦٣/٩/٢٦ .

(٢) قرر Anzilotti فى الرأى المعارض بعد دراسة وافية لهذه النقطة ، أن لوزير الخارجية إصدار تصريحات ملزمة لدولته وذلك تأسيسا على ما تعارفت عليه الدول .

"Une pratique constante et générale des Etats, qui attribue au Ministre des Affaires Etrangères, agent immédiat du Chef de l'Etat, le pouvoir de faire aux représentants diplomatiques étrangers des communications relatives aux affaires courantes, et en particulier, pour leur déclarer quelle attitude le gouvernement au nom duquel il parle, adoptera dans une question donnée".

مطبوعات محكمة العدل الدولية ، ص ٩١ .

(٣) انظر أيضاً كتاب القانون الدولى فى وقت السلم للدكتور حامد سلطان ، يناير ١٩٦٢ .

الباب الثانى

التمثيل الديبلوماسى

ويشمل الفصول التالية :

الفصل الأول : التطور التاريخى للبعثات الديبلوماسية

الفصل الثانى : تعريف الممثل الديبلوماسى والديبلوماسية .

الفصل الثالث : التكييف القانونى لحق تبادل التمثيل .

الفصل الرابع : الحصانات الديبلوماسية .

الفصل الأول

التطور التاريخي للبعثات الدبلوماسية

١ — البعثات الدبلوماسية هي وسيلة الاتصال بين الجماعات السياسية الأعضاء في الجماعة الدولية . ويطلق على الأشخاص الذين تستخدمهم الدولة للقيام بالمحادثات الرسمية والمفاوضات الدولية لفظ « الممثلين الدبلوماسيين » . ونظراً لازدياد العلاقات الثقافية والاقتصادية والحربية في العصور الحديثة ، قد تستعين الدول بعدد كبير من الرسميين تقوم باختيارهم من خارج السلك الدبلوماسي التابع لها ليساهموا بنصائحهم ومشوراتهم في إدارة العلاقات الخارجية للدولة .

وتبادل العلاقات الدولية « الدبلوماسية » قديم قدم العالم(١) ، فمن المؤكد والثابت أن الجماعات السياسية القديمة قد تبادلت الاتصال منذ القدم لتحقيق إشباع حاجياتها المختلفة . وبالرغم من أن الاتصال بين الجماعات القديمة لم ينجح دائماً في القضاء على الخلافات والمنازعات وعلى رغبة كل منها في التمتع بمركز ممتاز على حساب الجماعات الأخرى ، ومعاملتها لها معاملة البرابرة الأغراب ، فإن مراجعة الوثائق التاريخية(٢) أثبتت أن شعوب الصين البدائية وكذلك فراعنة مصر قد تبادلوا البعثات مع جيرانهم طبقاً لقواعد دقيقة وطقوس دينية محددة . كما أرسلت مدن اليونان المستقلة القديمة البعثات واستقبلتها ، بشكل ثابت

---

(١) "La Diplomatie est vieille comme le monde", De Mauldé: *La Diplomatie au temps de Machiavel,* Paris 1892, 3 vols., T. I.

(٢) انظر Graham Stuart : *Le droit et la pratique diplomatique et consulaire,* Rec. des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, 1934, t. II, p. 464.

منتظم[١] . وكانت هى الوسيلة التى تمت بها الاتصالات بين مدن اليونان رغم أنها كانت بعثات مؤقتة بمهمــات معينة . وقد سارت روما على نفس القواعد التى وضعها الإغريق رغم المركز الممتاز الذى تمتعت به وبخاصة فى عصرها الذهبى .

وفى نهاية العصور الوسطى ، عولجت الدبلوماسية كفن ودرست كعلم له أصول ، وساهمت البابوية بقدر كبير فى إرساء دعائمها بارسالها مختلف الرسل لرؤساء الدول الأوروبية الكبرى Legates, noncios واحتفظ البابوات ببعثات شبه دائمة فى القسطنطينية ، وذلك لأهمية العلاقات التى كانت تربط بينهم وبين الإمبراطورية البيزنطية . وأطلق على هؤلاء المبعوثين لفظ apocrisaires ou responsables ، ومن أقدمهم أسقف évêque de Cos اعتمده القديس لويس لوجراند لدى الإمبراطور مارسيان عام ٤٣٣ . كما احتفظ البابا بمبعوث دائم فى بلاط راقينا ، وأرسل رئيس أساقفة هذه البلدة ، من جهته ، مندوب خاص لدى البابا[٢] un responsable . وفى نفس الوقت تقريباً ، احترف بعض الأفراد مهنة الدبلوماسية فى مدن وجمهوريات إيطاليا المستقلة التى ازدهرت تجارتها مع بلدان الشرق المختلفة[٣] . وارتفعت بالتالى قيمة الدبلوماسية والأشخاص الذين يمارسونها ، فأرسلت فلورنسا فى القرنين الثالث والرابع عشر أبرز مواطنيها

---

(١) Albert A. Forgac : *Essai sur la diplomatie nouvelle*, Paris, 1950, p. 9.

وانظر أيضـاً :

D. J. Hill : *A History of European Diplomacy*, London, 1921.
Ragnar Numelin : *The Beginnings of Diplomacy*, New York, 1951.
E. Satow : *A guide to diplomatic practice*, vol. I, 1922.

(٢) Kransk, O. : Die Entwicklung der ständigen Diplomatie, Leipzig, p. 8.

(٣) Hill : *History of Diplomacy in the development of Europe*, New York, 1905, t. II, p. 154.

كدانتى وبترارك وبوكاس كمعوثين عنها ، كما قام ميكيافيلى بمهمات على قدر كبير من الأهمية . غير أن العرف لم يجر على استمرار البعثة فى بلاط واحد، فى هذا العصر ، أكثر من شهر أو شهرين . وامتدت بعض البعثات فى القرن الخامس عشر إلى سنتين ، وفى القرن السادس عشر إلى ثلاث سنوات.

والفضل يرجع إلى فرنشيسكو سفورزا ، دوق ميلان ، فى إنشاء أول بعثة دائمة فى أوروبا ، بإرساله مبعوثاً دائماً عنه لدى مدسيس فى فلورنسا فى منتصف القرن ١٥[١] . وتحولت البعثات ، بعد هذه المحاولة الأولى ، إلى عملية دائمة ثابتة منتظمة وخاصة أن مدن إيطاليا الأخرى مهدت الطريق بوضع قواعد محددة للدبلوماسية (مثل جمهورية البندقية التى أصدرت مع بداية القرن الثالث عشر عدة لوائح متتالية نظمت بها مسلك المبعوثين) .

وسرعان ما اتبع ملوك أوروبا الغربية هذا المسلك ، فاستقبلت روما وفرنسا وأسبانيا وانجلترا البعثات بصفة مستمرة . أما ميلان ومانتوا ومقاطعات سويسرا المختلفة وفلورنس ونابلى فقد أقامت البعثات بها بصفة دائمة[٢] .

واستقر هذا النظام فى منتصف القرن السابع عشر بعد صلح وستفاليا ، ومنذ عهد لويس الرابع عشر على الأخص .

٢ — والدبلوماسية الدائمة « البعثات الدائمة » صاحبت ظهور الدول الأوروبية الحديثة ذات السيادة . وهذا أمر طبيعى ، فالدولة ذات السيادة بمقوماتها المعروفة ظهرت فى المحيط الدولى بعد أن حاربت الإقطاع ووحدت أقاليمها الداخلية ، وانتفضت كوحدة سياسية قوية لها السلطة والنفوذ على شعب

---

(١) انظر Cavaré ، المرجع السابق ص ١٤ — ١٥ .

(٢) ألبرت فورچاك ، المرجع السابق ص ١١ — ١٣ . انظر أيضا :
Garrett Mattingly : *Renaissance Diplomacy*, London, 1955, p. 27.

وإقليم معين . وأدى ذلك إلى التنافس على النفوذ فى المحيط الخارجى ، ونتج عن هذا الصراع رغبة الدول المتبادلة فى تحقيق الرقابة الدائمة على ما يدور داخل كل منها ، وفى المحافظة على الصداقات المختلفة حفظاً للتوازن الأوروبى ومنعاً للأعمال العدوانية المفاجئة[1].

وتعكس القواعد التقليدية والأشكال المختلفة التى اتخذتها الديبلوسية فى الفترة ما بين القرن السادس عشر والثامن عشر ، الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التى سادت وقتئذ . ولعل الصفة المميزة لهذا العصر (عصر توازن القوى والتوازن الأوروبى) هى ظهور نظم الحكم المطلقة absolute state ووجود حاكم مطلق على رأس كل دولة ، له سلطات غير محددة تندمج الدولة فى شخصه وآماله ورغباته . وكان حتمياً ، أن يمثل المبعوث شخص الحاكم رئيس الدولة وأن تتم اتصالاته بالتالى مع الحكام الآخرين أو مع من يماثلونه فى الرتبة من ممثليهم . وفى مثل هذا النظام ، ونظراً لبدائية طرق المواصلات فى ذلك الوقت ، تمتع المبعوث بسلطة واسعة فى التصرف . ولم تكن مهمته صعبة ، فقد كان من السهل تحديد وتقدير العوامل التى كانت تتحكم فى تصرفات الدول (المطامع السياسية — المركز الاقتصادى — القوة العسكرية) . وقد أدى هذا بالإضافة إلى قاعدة توازن القوى ، إلى تمتع المبعوث بنطاق عمل معروف ومحدد تحرك فى نطاقه بثقة وحرية[2].

٣ — هذا وقد انتقلت القواعد والمراسم التى وضعت فى هذا العصر إلى العصر الذى تلاه برغم اختلاف الظروف . فإذا كان القرن الثامن عشر هو عصر الديبلوماسية الكلاسيكية فان القرن التاسع عشر هو عصر الديبلوماسية المقيدة.

---

(١) Redslob : *Traité de droit des gens*, 1950, p. 195.

(٢) Gordon A. Craig and Felix Gilbert : *The Diplomats*, 1953, p. 4.
Garret Mattingly : *Renaissance Diplomacy*, 1955, p. 233.

فقد أدت الاختراعات الفنية الحديثة إلى تسهيل المواصلات وبالتالى الاتصالات بين الدول . وحلت الرسائل التلغرافية والتليفونية محل التقارير المطولة التى كانت تأخذ وقتاً طويلا حتى تصل إلى مقرها . وانتهى بالتالى عصر السفراء العظام Great ambassadors الذين لعبوا دوراً كبيراً على مسرح السياسة الأوروبية . وقام بالإشراف على وضع سياسة الدولة وتنظيمها ، إدارات وطنية « وزارات الخارجية » أمسكت بدفة الأمور الخارجية وسيرتها وفق قواعد ونظم مدروسة .

كما أدت التغيرات الاقتصادية الناتجة عن الثورة الصناعية وعن التوسع فى حرية التجارة ، إلى التأثير إلى حد كبير فى أوضاع ومراكز الديبلوماسيين . فقد زاد عدد الأفراد المطلعين على ظروف وأحوال الدول الأخرى مما أدى إلى التنافس بينهم وبين الديبلوماسيين المحترفين ، وغير من طبيعة وظائفهم ومدَّ من نطاقها حتى تشمل الميادين الفنية والاقتصادية والعسكرية المهمة . وانقسمت البعثة تدريجياً إلى إدارات فنية مختلفة وزاد الاعتماد على الخبراء الفنيين .

غير أن أهم تغيير تم فى هذا العصر ، أدى إليه التطور الدستورى الداخلى وسقوط نظم الحكم المطلق وظهور الديمقراطية. فانتشار الديمقراطية ، مع ما تفرضه من ضرورة رقابة الرأى العام على السياسة الخارجية ، تتعارض مع أهم خصائص الديبلوماسية التقليدية وهى السرية . ولا شك أن ترك سرية المداولات والمحادثات الديبلوماسية لم يكن أمراً سهلا وبخاصة لاختلاف درجة الوعى السياسى باختلاف الشعوب . ومن جهة أخرى زاد اعتماد الحكومات على رغبات الناخبين وأدى ذلك إلى التعارض بين نصائح الديبلوماسيين وبين رغبات وميول الرأى العام . ولعل التوفيق بين صالح الدولة وبين اتجاهات الرأى العام هو أحد المشاكل الكبرى التى تواجهها الديبلوماسية الحديثة[1] .

---

(١) Bryce, J. : *Les Démocraties modernes*, Paris, 1924, p. 407.

هذا ويلاحظ أن انتشار الديمقراطية أدى إلى تغيير الأساس الذى أسند إليه الفقه طويلا ، أصل الوظيفة الدبلوماسية . فقديماً ، وكما سبق لنا القول ، مثل الدبلوماسى الحاكم شخصياً واعتمد العمل الدبلوماسى على رغباته . وهذا الافتراض هو الذى برر به الفقه الرسميات والاحتفالات ومراسم التكريم المختلفة وقواعد الأسبقية التى تحكم النظم الدبلوماسية . والآن ، فى ظل النظم السياسية الحديثة ، يمثل المبعوث سيادة الدولة ويعبر عن رغبات الأمة فى المحيط الخارجى[1] .

٤ — وبعد الحرب العالمية الأولى ، التى ألقى البعض وزرها على عاتق الدبلوماسية السرية ، طالب الرأى العام[2] باحلال دبلوماسية جديدة محل الدبلوماسية القديمة حتى يرتكز السلم والأمن على دعائم قوية متينة . وابتدأت هذه الحركة بالتصريحات التى أدلى بها الرئيس ولسون وطالب فيها بضرورة علانية اتفاقات الصلح والمؤتمرات الدولية المختلفة ، ورفض الاعتراف بالاتفاقات السرية أياً كانت طبيعتها ومنع المساومات السرية فى مصائر الشعوب والأقاليم .

ولم يكن البحث عن دبلوماسية جديدة هو محور الصراع الوحيد بعد الحرب

---

(١) مما أدى بالبعض إلى تعريف الدبلوماسى بأنه تقليد اجتماعى ورثناه عن الماضى .
"Something of an anachronism".

انظر كريج ، المرجع السابق ، ص٥ . ويضيف قائلا إن « الدبلوماسى فى عالم يتكون من مواطنين محترفين ورجال أعمال وعمال » يبدو
"As the man with top hat and monocle".

(٢) كتب الرئيس Masaryk فى كتابه
La Résurrection d'un Etat, 1914-18, Paris 1930, p. 416.

« مطلوب الآن دبلوماسية جديدة . وهذا طبيعى ، لأن الدبلوماسية التقليدية هى دبلوماسية العروش والتيجان . والدبلوماسية الجديدة بتعبيرها عن رغبات المواطنين ، ستكون دبلوماسية مثقفة ، أمينة لا تفرق بين الطبقات وتخدم دولتها وشعبها دون محاولة التلاعب مع الدول الخارجية . لها السرية والحذر اللازم إلا أنها صريحة » .

العالمية الأولى ، فقد ظهرت طرق جديدة للتنظيم السياسى ، ووجدت الدول الديمقراطية نفسها أمام جماعات تأخذ بنظم مطلقة تشابه تلك التى سادت فى القرن الثامن عشر . وتشابهت مراكز الدبلوماسيين فيها بوضع الدبلوماسيين القدامى : فقد كان على الدبلوماسى حتى ينجح فى عمله ، التقرب من الحاكم أو من مساعديه الآخرين . وفى علاقاته الخاصة بدولته ، كان يضطر إلى الخضوع لما تقضى به النظم الديمقراطية من مسايرة الرأى العام واتجاهاته وإلا تحمل المسئولية.

٥ — وفى خلال الحرب الأخيرة ، اتجه الرأى العام الدولى إلى تفضيل الدبلوماسية الجماعية ، أى دبلوماسية المؤتمرات على الطرق الدبلوماسية الثنائية التقليدية . وأدى ذلك إلى استبعاد الدبلوماسيين المحترفين من المناقشات والمداولات المهمة وإلى تفضيل الخبراء الفنيين . وجرى العرف على توكيل العمليات التى كانت تقوم بها البعثات الدبلوماسية بكفاءة ، إلى بعثات خاصة غير عادية يرأسها وزراء غير محنكين تنقصهم التجارب الدولية الكافية .

يخلص من كل ما تقدم أن العلاقات الدبلوسية هى الصورة الحية للاتصالات الدولية الدائمة . وتجمع بين الممثلين الدبلوماسيين المعتمدين فى البلد الواحد ، جماعة خاصة دائمة[1] « الهيئة الدبلوماسية » ترتبط بها وتنظمها القواعد الدولية ، لما لها من أهمية فى نطاق السلم والأمن الدولى . واستقر الوضع على إسباغ صفة الدوام عليها كمظهر للصداقة والمودة بين أعضاء الجماعة الدولية[2].

---

(١) عارض Grotius بشدة فكرة إنشاء البعثات الدائمة .
"On est tout à fait fondé en droit pour refuser d'admettre les missions permanentes, qui sont, de nos jours, en usage, et dont le peu d'utilité est démontré par la pratique des temps anciens, auxquels elles étaient inconnues". *Le droit de la guerre et de la paix*, traduction française, 1867, Livre II, chap. XVIII, t. II, p. 329.

(٢) أو كما قال البعض "The great engine used by civilized society for the purpose of maintaining peace".

كريج ، المرجع السابق ، ص ٩ . انظر أيضاً :
Charles Cheney Hyde : *International Law*, 1951, p. 1211.

الفصل الثانى

تعريف الممثل الدبلوماسى والدبلوماسية

أولا — تعريف :

المبعوث الديبلوماسى Diplomate شخص يقوم بتمثيل دولته بالخارج بصفة دائمة ، فى كل ما يمس علاقاتها الخارجية مع الدولة المستقبلة . والصفة التمثيلية هى التى تسبغ عليه الوصف الديبلوماسى وما يترتب عليه من حصانات . وكلمة ديبلوماسى يرجع أصلها التاريخى إلى ما جرت عليه الدول من تسليم مبعوثيها شهادة Diploma تعطيهم الحق فى معاملة ممتازة بوصفهم رسل الحاكم أو الجماعة المستقلة ذات السيادة[1] .

والدبلوماسية هى فن وعلم معالجة الشئون الخارجية الدولية[2] .

(١) انظر بادفورد ، المرجع السابق ، ص ٤٧٦ .

(٢) عرفها Kluber بأنها :

"L'ensemble de connaissance et des principes nécessaires pour bien conduire les affaires publiques entre Etats". *Le droit des gens moderne de l'Europe*, édition 1874, p. 8.

وعرفها De Martens بأنها علم أو فن التفاوض : "La Diplomatie est la science des relations extérieures, ou des affaires étrangères des Etats, et, dans un sens plus précis, la science ou l'art de négociation".

انظر فورجاك ، المرجع السابق ، ص ٩ .

ويرى ساتو أنها : L'application de l'intelligence et du tact à la direction des relations officielles entre Etats".

ويضيف بأن الغرض منها هو : "Le but de la diplomatie est de concilier les intérêts de son propre pays avec ceux du pays où l'on est accrédité, de maintenir haut l'honneur de sa patrie et de cultiver une mentalité internationale", 1932, p. 1.

"The Art of diplomacy consists in making the policy of His Majesty's Government, whatever it may be, understood and if possible, accepted by other countries".

انظر كريج ، المرجع السابق ، ص ٤٢ .

وقال عنها البعض بأنها :

"The art of winning friends and influencing people".

وتتبلور فى إدارة العلاقات الدولية[١] ودراسة المسائل الخارجية والإشراف على مصالح الشعوب والحكومات المختلفة فى علاقاتها السلمية أو العدوانية[٢] مع أعضاء الجماعة الدولية الآخرين . فعن طريق الدبلوماسية تتمكن الدول من إيجاد أسس فض المنازعات والتوفيق بين وجهات النظر المختلفة .

فكأن الدبلوماسية هى فن تمثيل الحكومة ومصالح الدولة لدى حكومة بلد أجنبى ؛ ويتضمن هذا السهر على احترام حقوق ومصالح الدولة وإدارة العلاقات الخارجية طبقاً للتعليمات المرسلة ، والقيام بالمفاوضات الدبلوماسية . فإذا توقفت المفاوضات ولجأت الدول إلى التسلح لتغيير ميزان القوى ولتحقيق مطامعها إما سلمياً أو بالقوة المسلحة ، فليس معنى ذلك استبعاد الدبلوماسية والدبلوماسيين ، إذ أن التنافس على التسلح يصاحبه دائماً التنافس على الأصدقاء الحلفاء وعلى المراكز الاستراتيجية . وقد تبدو الحرب المخرج الوحيد من الخوف ومن الأزمات المستحكمة « كما كان حال أوروبا منذ عام ١٩٣١ حتى بدء الحرب العالمية الثانية وخاصة بعد أن ابتدأت كل من اليابان وألمانيا حروبهما

= انظر بادفورد ، المرجع السابق ، ص ٤٩٢ ، كما عرفها بأنها فن تحقيق السياسات الوطنية على أكمل وجه . انظر ص ٤٦٩ .

ويذهب هارولد نيكولسن إلى أن "Diplomacy is not an end but a means ; not a purpose, but a method. It seeks by the use of reason, conciliation, and the exchange of interests, to prevent major conflicts arising between sovereign states. It is the agency through which the foreign policy seeks to attain its purpose by agreement rather than by war".

وإذا استحال الاتفاق : "Diplomacy, which is the instrument of peace, becomes inoperative, and foreign policy, the final sanction of which is war, becomes operative". Harold Nicolsen : *The Congress of Vienna,* New York, 1946, pp. 164-165.

(١) **Heffter** : *Le droit international de l'Europe,* Liv. III, Sect. II, 1873, p. 426.

(٢) ويعرفها البعض بأنها القانون الدولى التطبيق "Le droit des gens appliqué". G. Gogordan : *Le ministère des affaires étrangères pendant la période révolutionnaire,* Revue des Deux Mondes, 15 août, 1877, T. XXII, p. 870.

«التوسعية ومحاولة هتلر تعديل معاهدات فرساى» . وكما هو الحال الآن بين الدول الكبرى منذ عام ١٩٤٦ ، ولا جدال فى أهميـــة دور الدبلوماسية فى هذه الظروف .

وكأن الدبلوماسى هو الشخص الذى توكل إليه دولته القيام بعمل دبلوماسى أيا كان نوعه ، وهو الشخص الذى يجد لدولته المخرج وقت الأزمات . وتعبر صفة « دبلوماسى » عن كل ما يتصل بالدبلوماسية ، وتستخدم فى تعريف المبعوثين الدبلوماسيين ، والســلك الدبلوماسى ، والمؤتمرات الدبلوماسية ، واللغة الدبلوماسية وتمييزها عن غيرها من الفئات[1] .

ونخلص فى النهاية أن مهمة الدبلوماسية والدبلوماسى ، هى تأكيد رفاهية الشعوب والمحافظة على العلاقات الودية والسلمية بينها ، فى نفس الوقت الذى تؤكد فيه من طمأنينة وأمن كل جماعة[2] . ورغم استخدام الدبلوماسية فى

---

(١) وقد يقصد بها معان أخرى ، فالكتب الدراسية حين تعالج الدبلوماسية الفرنسية أو الانجليزية أو الروسية فإنما تقصد بلفظ دبلوماسية فى هذه الحالة كل الهيئة الدبلوماسية بما فيها وزارات خارجية هــذه الدول . وكثيراً ما يعبر اللفظ عن كائن افتراضى être abstrait كما لو قصد بها الكلام عن دبلوماسية قرن معين أو الدبلوماسية الحديثة أو المعاصرة ، أى النظر إلى العمل الدبلوماسى فى قرن وبلد معين لتقديره والحكم عليه . فإذا قيل مثلا أن عصر الدبلوماسية الذهبى فى فرنسا القديمة هو عصر الكردينال ريشليو ومازاران ، وإذا ما أكدنا أن الدبلوماسية الحديثة ليست وسيلة لتحقيق أطماع رئيس دولة معين ، وإنما هى تصدر عن المصالح العليا للشعوب ، فإن اللفظ لا يعبر هنا عن فن التفاوض أو الوظيفة ، وإنما يعبر عن العمل الدبلوماسى تحت إدارة أشخاص معينين أو باستلهام الروح المعاصرة .

انظر بادفورد ولنكولن ، المرجع السابق ، ص ٤٧٠ . وانظر أيضاً برادييه — فوديريه ص ٣ .

(٢) "Concilier les intérêts des nations, telle est la noble mission d'un diplomate, qui ne doit avoir d'autre objet que de cultiver les bonnes relations des Etats, ou de les rapprocher et de rétablir ces relations, si malheureusement elles se sont rompues".

انظر برادييه — فوديريه ، المرجع السابق ، ص ١٤ .

=

الماضى كوسيلة لتحقيق أطماع بعض الدول فإن هدفها الأول هو تحقيق المنفعة العامة وتحديد قواعد السلوك الضرورية والمحافظة على كرامة وحقوق الشعوب المختلفة .

ثانياً — الصفات الديبلوماسية :

وأهمية هذه العمليات المختلفة تتطلب توافر صفات خاصة فى شخص شاغل هذه الوظيفة . وتتولى القوانين واللوائح الداخلية[١] ، عادة ، تحديد الشروط اللازمة فيمن يتقدم لها ، وغالباً ما يتم ذلك عن طريق امتحانات ومسابقات خاصة . والمقصود من ذلك خلق طبقة معينة من الديبلوماسيين المحترفين ذوى الخبرة فى تصرفات الحكومات المختلفة وبالأسباب والعوامل السرية المختلفة التى تصدر عنها . وهى معارف ألزم ما تكون لشخص يقوم باسم دولته ، بالاشتراك فى مفاوضات دولية . ومما لا شك فيه ، أن ممارسة الديبلوماسى لمهنته فترة طويلة ، مما يؤدى إلى وضع مجموعة من القواعد والتقاليد ويضمن حسن تنفيذها . وهذا هو ماسمح للدول الأوروبية بالسبق فى الفن الديبلوماسى . وعادة تتطلب قوانين ولوائح الدول المختلفة تمتع الديبلوماسى بجنسيتها ، كما تسمح كثير من الدول للنساء بالاشتغال فى الوظائف الديبلوماسية . وإذا كان رجل

= ويعرفها الكونت دى جاردن فى كتابه : *Traité complet de diplomatie*
"Elle embrasse le système entier des intérêts qui naissent des rapports établies entre les nations ; elle a pour objet leur sûreté leur tranquillité, leur dignité respective et son but direct, immédiat, est, ou doit être au moins, le maintien de la paix et de la bonne harmonie entre les Puissances".

(١) تلزم بعض الدول « فرنسا » موظفيها الديبلوماسيين بممارسة الصحافة فى مكاتب الصحافة التابعة لوزارات الخارجية . وهى طريقة ممتازة لتكوين طبقة جديدة من الديبلوماسيين ، ذلك أن العمل الصحفى ، مع ما يتطلبه من علاقات مستمرة برجال الصحافة ، يفيد الديبلوماسى فى حياته المقبلة ويعلمه سرعة الرد على الأسئلة المباشرة الدقيقة وسهولة التخلص من المآزق . ولا شك أنها أحسن طريقة للقضاء على النظام الروتينى التقليدى .

السلك الدبلوماسى متزوجاً ، فقد تشترط القوانين شروط خاصة فى الزوجة تتعلق بجنسيتها أو بأصلها الاجتماعى[١] .

ويتطلب الشراح عادة توافر المرونة والمهارة والحذق والثقافة الواسعة فى شاغل هذه الوظيفة . وعلى الأخص تمتعه بفهم وتقدير صحيح للأمور والقدرة على التحكم فى أقواله وأعصابه[٢] ، حتى لا يتسرع ويتفوه بما يضر دولته[٣] .

ثالثا — الثقافة الدبلوماسية :

سبق لنا القول أن السياسات الوطنية تظهر فى المحيط الدولى بواسطة مبعوثى الدولة . وقد كان لفظ دبلوماسى ودبلوماسية قديماً وقت أن كان عدد الحكومات قليلا ، يعبر عن الاتصالات السياسية الخارجية والاتفاقات التى يعقدها رؤساء الدول ووزرائهم المسئولين أو الدبلوماسيون المحترفون . غير أن ازدياد العلاقات الدولية وامتدادها إلى الميادين الفنية والحربية والاقتصادية ، أدى ، كما قلنا ، إلى ظهور بعض الهيئات الحكومية مباشرة فى نطاق العلاقات الدولية . ولا يمكن الدفع بعدم تمتع هؤلاء الأشخاص بالوصف الدبلوماسى . ذلك أن ظهور سياسة

---

(١) أنظر : محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٦٢ . أنظر أيضاً :

Hanser : *Histoire diplomatique de l'Europe*, 1871-1917, Paris, 1929, t. I, p. 14.

وكذلك براديه — فوديريه ، المرجع السابق ، ص ٢١ .

(٢) كانت نصيحة السياسى الفرنسى تاليران الذى عاصر نابليون ثم الحكومات المتعاقبة بعد سقوطه للدبلوماسيين المبتدئين :

"Et surtout pas trop de zèle".

حديث لسفير الأرجنتين فى الأهرام الاقتصادى ، أول يونيو ١٩٦٣ .

(٣) "Balance, perspective, humor and personal charm, the ability to state his country's position without alienating his hearers, the willingness to give a fair hearing to their point of view and to indicate that he understands the reasoning that informs it even when he cannot accept it".

انظر كريغ ، المرجع السابق ، ص ٤٢ .

الدول فى المحيط الخارجى تتطلب السهر عليها وتنفيذها فى كافة الميادين، سواء فى وقت السلم أو الحرب . ومن السهل التفرقة بين الدبلوماسى المحترف والدبلوماسى الفنى غير المحترف ، والقاعدة العامة هى وجوب إشراف وزارات الخارجية على كل الاتصالات الخارجية بما فيها المفاوضات الاقتصادية والحربية والفنية حتى تضمن تنسيقها مع السياسات الأخرى التى قد لا يعرف الخبراء عنها شيئاً . ولهذا ، فمن الضرورى تمتع الدبلوماسى بثقافة واسعة تكفل له صدق الحكم وصوابه ، على كل ما يدور فى النطاق الخارجى للدولة . ويرى Heffter عدم كفاية الشهادات الجامعية ، وأن التجربة والتاريخ هما خير مدرسة للدبلوماسية[1] . فمن الخطأ القول بكفاية توافر الفطنة لنجاح الدبلوماسى ، وقد انبنى هذا القول على نجاح أحرزه قلة من الأشخاص الذين لم يحذقوا الفنون الدبلوماسية . فالذكاء لا يكفى لإيجاد الحلول وقت الأزمات ، كما لا تكفى فى ذلك الخبرة . والممثل الدبلوماسى تحوطه عادة مجموعة من المشاغل والمشاكل تمنعه من زيادة الدرس والتحصيل ولن تساعده الوقائع التى تمر أمام ناظرية على إصدار الحكم الصحيح ، إذا جهل المبادىء الأولية التى ترتكز عليها والنتائج المعقولة التى يمكنه الوصول إليها . فالتجربة هى نتيجة العمل ، ولا بد من استنادها على نظريات ومعارف معقولة ، حتى يمكن الاستفادة منها[2] . ولذلك ، فلا بد للدبلوماسى من معرفة تامة بالعلوم السياسية

---

(١) ويضيف قائلا "S'il arrive qu'un talent politique devienne quelquefois un bon diplomate, sans être préparé en école pour cette mission, il se maintiendra néanmoins, de nos jours, difficilement à la hauteur de sa position, sans une instruction possible. La vie du monde surtout dans les sphères élevées, suffira tout au plus pour former des figurants". Heffter : *Le droit international de l'Europe*, 1883, p. 531.

(٢) هذا وقد بدأت وزارة خارجية الجمهورية العربية المتحدة فى تنفيذ تقليد جديد يقضى بأن يتولى المسئولون فى الوزارة مناقشة الدبلوماسيين العرب الذى نقلوا من السفارات =

على اختلاف صورها ، والفن العسكرى والقانون العام الوضعى الداخلى والخارجى ، وفن التفاوض والجغرافيا[1]

=في الخارج للعمل فى الديوان العام بالقاهرة ، لمعرفة مدى استيعابهم للموقف الدولى العالمى ، ومشكلات الدول التى كانوا يعملون بها فى الخارج والفوائد التى حصلوا عليها والملاحظات التى سجلوها والآراء الجديدة التى حملوها معهم بعد قضاء عدة سنوات فى عواصم الدول الأجنبية . عدد الأهرام ٢٦/٩/٦٣ .

(١) ويضيف De Martens إلى هذه القائمة ، قانون الشعوب الطبيعى ، والقوانين العامة للدول المختلفة ، وتاريخ الحروب والمفاوضات والمعاهدات التى تمت فى القرون الماضية والتى تسمح بتكوين نظرية عامة عن سياسة الحكومات المختلفة ، والنظم السياسية الممكن الأخذ بهـا كالتوازن والاتحادات ، والاقتصاد السياسى ، وكذلك الإلمام باللغات الأجنبية وبخاصة لغة الدولة المستقبلة .

Le Guide Diplomatique, 5e édition, T. I, p. 4.

الفصل الثالث

التكييف القانوني لحق تبادل التمثيل (١)

أولا — أساس حق إرسال واستقبال الممثلين :

خلصنا مما سبق إلى استقرار عرف الدول المستقلة ذات السيادة على تبادل التمثيل الدائم . ويذهب جزء من الفقه إلى تقرير أن حق تبادل التمثيل هو أحد الحقوق التى تتمتع بها أشخاص القانون الدولى العام وأنه نتيجة حتمية لطبيعة تكوين الجماعة السياسية أدت إليها العوامل التالية :

١ — ضرورة الاتصال بين الجماعات السياسية المختلفة .

٢ — صعوبة وعدم كفاية الاتصالات بين رؤساء الدول .

فحق تبادل التمثيل ، فى رأيهم ، هو أحد الحقوق الطبيعية اللصيقة بأشخاص القانون الدولى وهو تطبيق عملى لمبدأ المساواة بين الدول ذات السيادة فى نطاق العلاقات الخارجية (٢) .

ويرفض البعض وجهة النظر هذه ويقرر أن ما يطلق عليه حق التمثيل الدبلوماسى ما هو إلا مجرد أهلية أو رخصة لإنشاء العلاقات الدبلوماسية ، والقواعد الدولية خلو من النص الصريح أو الاتفاقية التى تقرر إلزامه . وخاصة أن العرف الدولى لم يجر على مسئولية الدولة التى ترفض إرسال أو استقبال

---

(١) Droit de représentation diplomatique ou droit de légation ou droit d'ambassade.

(٢) Génet : *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, 1931, t. I, l'Agent diplomatique.

انظر أيضاً كافارى ، المرجع السابق ، ص ١٥ .

الممثلين الدبلوماسيين[1] .

وأياً كان الرأى ، وسواء اعتبرنا تبادل التمثيل أحد حقوق الدولة ذات السيادة ، أو مجرد رخصة أو سلطة تمارسها الدولة[2] ، فإنه مما لا شك فيه أن العلاقات الدبلوماسية هى الوظيفة الطبيعية للدولة فى النطاق الخارجى[3] ، وعن طريق الأخذ بمبدأ المعاملة بالمثل ، رتبت الدول عليهـا مجموعة الحصانات الدبلوماسية . فأساس التمثيل الدبلوماسى ، فى نظرنا ، هو الترابط والتعاون الدولى فى حياة جماعية مشتركة وما ترتبه من ضرورة الاتصال بين الوحدات المختلفة المكونة لها . فالمجاملة والرغبة فى حياة مشتركة هو الذى يؤدى بالدول إلى تبادل التمثيل . ولا جدال فى أن رفض الدولة تبادل التمثيل مع جيرانها ، معناه تنازلها بإرادتها عن صور الترابط المادية والمعنوية التى تربطها مع سائر أعضاء الجماعة . فتبادل التمثيل ضرورة لا معدى عنها وكما لا يستطيع الإنسان العيش فى عزلة عن نظرائه ، كذلك الدولة ، كلما زاد تقدمها كلما زادت حاجتها

(١) يرى Briggs أن حق تبادل التمثيل هو مجرد رخصة أو أهلية لا يترتب عليها أى جزاء قانونى .

"Merely a capacity or aptitude to enter into diplomatic relations and that there exists no veritable legal right or obligation to do so". *The law of nations,* 1953, 2nd edition, p. 748.

انظر أيضاً :

L'Huillier : *Eléments de droit international public,* 1950, p. 296.
Harvard Research in International Law, Diplomatic privileges and immunities, 1932.

(٢) انظر :

Henry J. Reynaud : *Les relations et immunités diplomatiques,* Revue de droit international, 1958, p. 415. Dupuis : *Les relations internationales,* Rec. des cours, I, p. 287. Wolgast : *Le diplomate et ses fonctions,* 1937, II, p. 251.

(٣) ولأشخاص القانون الدولى الأخرى التى لا تتوافر فيها مقومات الدولة ، حق تبادل التمثيل . فالمنظمات الدولية كعصبة الأمم والأمم المتحدة والاتحادات الدولية والكنيسة الكاثوليكية والدول الأعضاء فى اتحاد فيدرالى لها حق تبادل التمثيل منذ نشأتها طالما اعترفنا لها بالشخصية القانونية الدولية .

انظر المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة ، لمحمد حافظ غانم وعائشة راتب ، ١٩٦٠ ص ١٤٧ وما بعدها .

إلى الاتصال بالجماعات الأخرى لإشباع حاجاتها المادية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية المختلفة .

وحق تبادل التمثيل له مظهران :

(ا) مظهر إيجابي : حق تبادل التمثيل الإيجابي[1] أي سلطة إرسال البعثات الديبلوماسية .

(ب) مظهر سلبي : حق تبادل التمثيل السلبي[2] وهو سلطة استقبال البعثات الديبلوماسية .

(ا) حق تبادل التمثيل الإيجابي :

وهي رخصة تمتلكها كل دولة ذات سيادة تم اعتراف سائر أعضاء الجماعة الدولية بها ، مهما تفاوتت إمكانياتها . فوصف السيادة يساوي بين الدول في الحقوق والواجبات ، ورفض الدولة تبادل التمثيل مع دولة أخرى معناه رفض الاعتراف لها بالسيادة في المجتمع الدولي[3] . وإذا كان من الثابت أن إرسال البعثات هو حق كل دولة مستقلة ، فالنتيجة الحتمية هي أن حكومة الدولة[4] التي تسيطر على إقليمها هي التي تقوم بممارسة هذا الحق وبالتعبير عن إرادة الأمة في المجتمع الخارجي . وتحدد الدساتير الداخلية الهيئات التي تمثل الدولة في المحيط الخارجي ، ويختلف هذا باختلاف نظم الحكم الداخلية : ففي الملكيات سواء منها البرلمانية أو المطلقة ، يقوم الملك أو الوصي أو مجلس

---

(١) Droit de légation active

(٢) Droit de légation passive

(٣) Potter : *Permanent delegations to the League of Nations*, p. 193.

(٤) في الحروب الأهلية ، حيث تتواجد حكومتان ، للدولة التي لا ترغب في التدخل إيقاف العلاقات الديبلوماسية حتى يستقر الوضع .

الوصاية بإرسال البعثات ، وفى الجمهوريات قد تكون من حق رئيس الدولة أو مجلس الشيوخ أو المستشارين أو كليهما معاً . وفى جميع هذه الأحوال ، لا يمثل المبعوث الدبلوماسى الشخص الذى قام بإرساله وإنما يعبر عن سيادة الأمة .

وإرسال البعثات يتم بالاتفاق[1] ، إذ لا توجد قاعدة دولية تلزم الدولة بإرسال المبعوثين . وقد استقر العرف على ضرورة تبرير الدولة رفضها إرسال البعثات ، ولعل ضيق الموارد المالية والاقتصادية هو أهم هذه المبررات ، وعادة تتكفل دولة صديقة ، فى هذه الحالة ، بتمثيل هـذه الدولة لدى الدول الأخرى أو قد ترسل الدولة نفس المبعوث لدى عدة حكومات مختلفة .

ويبنى على ترتيب إعطاء حق إرسال البعثات للدول المستقلة ذات السيادة عدم تمتع الدول ناقصة السيادة به . وتحدد علاقات التبعية والخضوع التى تربطها بالدول الأخرى مدى ما تتمتع به من سلطة فى الميدان الخارجى . فالدولة الحامية مثلا هى التى تقوم بمباشرة العلاقات الخارجية للدولة المحمية . وعادة لا تتمتع الدول أعضاء الاتحادات الفيدرالية بحق إرسال البعثات ، إلا إذا قرر دستور الاتحاد الفيدرالى عكس ذلك (كما كان الحال فى الإمبراطورية الألمانية عام ١٨٧١ ، والرايخ الألمانى عام ١٩١٩ ، وكما هو الحال فى الاتحاد السوفيتى) . ولا تتمتع الدول الأعضاء فى اتحاد حقيقى بهذا الحق نظراً لتولى هيئة واحدة الشئون الخارجية للاتحاد . وعلى العكس ، تتمتع الدول الأعضاء فى الاتحادات الكونفدرالية والتى تحتفظ بالشخصية الدولية التامة ، بحق إرسال البعثات على الأقل بالنسبة للمسائل التى لا يتولاها الاتحاد .

---

(١) تنص المادة الثانية من مشروع لجنة القانون الدولى ، نيويورك ١٩٥٨ .
"L'établissement des relations diplomatiques entre Etats et l'envoi de missions diplomatiques permanentes se font par voie d'accord mutuel".
وقد ورد نفس النص فى اتفاقية ڤينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦١ .

(ب) حق تبادل التمثيل السابى :

وهو أحد حقوق الدول ذات السيادة أيضاً ، وهنا لا ترتب القواعد الدولية أى التزام على عاتق الدولة باستقبال البعثات ، وإنما هو أحد مظاهر المجاملة الدولية وتطبيق لمبدأ المعاملة بالمثل . وينبنى على هذا القول ، إعطاء حكومة الدولة الحرية الكاملة فى تحديد شروط قبول البعثات وتقرير ما تشاء لها من حصانات ، لايقيدها فى ذلك إلا القواعد التى تعارفت عليها الدول . هذا ولا تلتزم الدولة بإبداء الأسباب التى دفعتها لرفض بعثة حكومة معينة[1]. ولو أن العمل يجرى على عدم رفض رسل الدول الأجنبية دون تبريرات وأسباب معقولة ، وإلا لجأت الدول الأخرى إلى مبدأ المعاملة بالمثل وعزلتها عن مجرى الحوادث الدولية . ولا يكفى فى ذلك الدفع بحالة الحرب للتخلص من رفض استقبال البعثة وإلا صعب على الدول إيجاد الحل للنزاع . أما بالنسبة لبعثات الدول المحايدة ، فمن السهل تصور رفض قبول بعثاتهم حتى لايتولوا نقل المعلومات للأعداء ، وتلتزم الدولة بتبرير الرفض فى هذه الحالة . كما تعطى القواعد الدولية للدولة المحاربة الحق فى منع الأعداء من إرسال الرسل لطلب المساعدة من الدول المحايدة تطبيقاً لحقها المشروع فى منع الإمدادات عنها .

ثانيا — تكوين البعثات :

تحدد مجموعة من اللوائح الداخلية والقواعد العرفية الدولية[2] وضع الممثلين

---

(١) ويرجع ذلك لأحد السببين التاليين :

(أ) عدم رغبة الدولة فى الاعتراف بهذه الحكومة .

(ب) عدم توافق ممارسة البعثة لوظائفها مع السيادة الوطنية أو مع القوانين المحلية .

(٢) اتفاقية ٢٠ فبراير ١٩٢٨ التى قررها المؤتمر السادس للدول الأمريكية بهافانا ، ومعاهدة فيينا ١٨١٥ وإكس لا شابل ١٨١٨ ، وقانون المملكة آن Diplomatic Privileges Act.

الدبلوماسيين وخاصة فيما يتعلق باجراءات تعيينهم وترقياتهم ودرجاتهم وقواعد الأسبقية بينهم . ذلك أن الممثل الدبلوماسى هيئة وطنية يقوم بوظيفة دولية محضة يقرر لها العرف الدولى مجموعة من القواعد المستقرة .

١ — تعيين أعضاء البعثة :

١ — ضرورة موافقة الدولة المستقبلة على شخص رئيس البعثة :

تقوم الدولة الموفدة بتعيين أعضاء البعثة الدبلوماسية ورئيسها بشرط عدم معارضة الدولة المستقبلة . وطبقاً للعرف الدولى ، يجب على الدولة المرسلة التحقق من موافقة حكومة الدولة المستقبلة على شخص رئيس البعثة [١] l'agrément وعما إذا كان شخصاً مرغوباً فيه Persona grata [٢] وللدولة المستقبلة الحق فى الرفض دون أن تلتزم بتسبيبه [٣] . وعادة لاتتطلب الدول

= الصادر عام ١٧٠٨ . انظر ردسلوب ، المرجع السابق ، ص ١٩٧ .
انظر أيضاً :
Genet : *Traité de diplomatie et de droit diplomatique,* 1931, t. I, l'Agent diplomatique.

(١) المادة ٤ من مشروع لجنة القانون الدولى
"L'Etat accréditant doit s'assurer que la personne qu'il envisage d'accréditer comme chef de la mission auprès d'un autre Etat a reçu l'agrément de cet Etat".
وهى نفس المادة ٤/١ من اتفاقية فيينا .

(٢) يرى البعض ومنهم Verdross أن الدولة المستقبلة ليس لها الحق فى الاعتراض على شخص رئيس البعثة . والعرف يجرى على عكس ذلك ، وقد صدر حكم من المحكمة الفيدرالية السويسرية فى ٢٢ أكتوبر ١٩٤٩ قضى بحق الدولة فى رفض استقبال شخص لا ترغب فيه .

ويرى Wehberg أن الدولة ليس لها الرفض إلا إذا لم تتوافر فيه الشروط اللازمة فى عضو البعثة الدبلوماسية . انظر جوجنهايم ، المرجع السابق ص ٤٩٨ .

(٣) تجرى الحكومة البريطانية على عكس ذلك . انظر ردسلوب ، ص ١٩٨ .
هذا وتقرر المادة ٤/٢ من اتفاقية فيينا عدم إلزام الحكومة المعتمد لديها رئيس البعثة بإبداء أسباب رفض القبول للدولة المعتمدة .

الموافقة إلا بالنسبة لرئيس البعثة . وقد تعارفت بعض الدول حديثاً على أخذ رأى حكومة الدولة قبل إرسال الملحقين البحريين والعسكريين والجويين[١] . وتجرى الولايات المتحدة على الأخذ بقاعدة المعاملة بالمثل ، ولا تطالب بأخذ موافقتها إلا بالنسبة للدول التى تطلبها . ويجب على الدولة تغيير شخص رئيس البعثة إذا رفضت الدولة الموافقة عليه . غير أن العرف لا يشترط التحقق من موافقة الدولة المستقبلة على شخص رؤساء البعثات المرسلة فى مهمات خاصة .

والموافقة تمر بمرحلتين : المرحلة الأولى استفسار غير رسمى توجهه الدولة المرسلة إلى الدولة المستقبلة عن رأيها فى شخص رئيس البعثة المقترحة إسمه . والمرحلة الثانية هى رد الدولة بالموافقة أو بالرفض وهو عادة غير رسمى أيضاً[٢] .

٢ — اختيار أحد رعايا الدولة المستقبلة كرئيس لبعثة أو عضو فى بعثة الدولة المرسلة[٣] :

---

(١) ومنها البرازيل وبلجيكا والأرجنتين وبيرو وإيطاليا وأسبانيا وسويسرا والبرتغال وهولندا . انظر Reynaud ، المرجع السابق ص ١٧ ؛ وتنص المادة السادسة من مشروع لجنة القانون الدولى :

"En ce qui concerne les attachés militaires, navals ou de l'air, l'Etat accréditaire peut exiger que les noms de ces attachés lui soient soumis à l'avance aux fins de consentement".

وقد تضمنته المادة السابعة من اتفاقية فيينا .

(٢) المواد ٨ ، ٩ ، ١٠ من مشروع هارفارد . انظر

Briggs : *The law of Nations*, 1953, p. 752.
Moore : *Digest*, IV, p. 573. **Hackworth**, IV, p. 446.

انظر أيضاً اتفاقية هافانا ، ٢٠ فبراير ١٩٢٨ .

(٣) تقرر المادة ٨ من اتفاقية فيينا ما يأتى :

١ — يجب مبدئياً أن يحمل الموظفون الدبلوسيون جنسية الدولة المعتمدة .

٢ — لا يجوز تعيين موظفين دبلوماسيين ممن يحملون جنسية الدولة المعتمد لديها إلا برضاها ؛ ويجوز لها سحب هذا الرضا فى أى وقت .

والمبعوث هنا خاصة دولية مختلطة : أولاهما أنه مواطن رعية للدولة المستقبلة وثانيهما أنه مبعوث دبلوماسى لدولة أجنبية . ولذلك يشترط العرف الدولى ضرورة موافقة الدولة المستقبلة . وللأخيرة الحرية المطلقـــة فى التقرير ، وقد تصاحب موافقتها مجموعة معينة من التحفظات . ومعنى موافقة الدولة على اختيار أحد مواطنيها لتمثيل دولة أجنبية ، إيقاف علاقات التبعية والخضوع التى تربطه بها طيلة مدة البعثة أو على أقل تقدير كل ما يتعارض منهـا مع ممارسة الوظائف الدبلوماسية . وتبدو أهمية ذلك فى تقرير الحصـانات اللصيقة بالوظيفة التى يشغلها . إلا إذا قضت بعكس ذلك الدولة المستقبلة وقت موافقتها على تعيينه . ويرى البعض أن المبعوث لا يتمتع بالحصـانات الدبلوماسية فى هذه الحالة إلا فى الحدود التى تعترف له بها الدولة طبقاً لظروفها وأوضاعها الخاصة ، وخاصة أن العرف الدولى مستقر على عدم إعطاء الدول امتيازات لرعاياها . والعمل الدولى غير مستقر هنا ، وقد قررت اتفاقية فيينا ضرورة تمتع الدبلوماسى فى هذه الحالة بالحصانات اللازمة لحسن أدائه لأعمال وظيفته[1] . فالحصـانات يقررها العرف الدولى للممثل الدبلوماسى بصفته مبعوث عن الدولة[2] . وقد تختار الدولة الموفدة أحد رعايا دولة ثالثة رئيساً

---

(١) "L'agent diplomatique ressortissant de l'Etat accréditaire bénéficie de l'inviolabilité et aussi de l'immunité de juridiction pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Il bénéficie des autres privilèges et immunités qui peuvent lui être reconnus par l'Etat accréditaire".

وقررت المادة ٣٨ من اتفاقية فيينا الآتى : « لا يتمتع المبعوث الدبلوماسى الذى يكون من مواطنى الدولة المعتمد لديهـا أو المقيمين فيها إقامة دائمة ، إلا بالحصانة القضائية وبالحرمة الشخصية بالنسبة للأعمال الرسمية التى يقوم بها بمناسبة ممارسة وظائفه ، وذلك مالم تمنحه الدولة المعتمد لديها امتيازات وحصانات إضافية » .

انظر أيضاً جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص ٤٩٣ .

(٢) انظر Reynaud ، المرجع السابق ، ص ٤٢٢ .

لبعثتها ، وقد توفد ، لاعتبارات اقتصادية ، نفس الشخص كرئيس لبعثاتها لدى عدة دول . ولا يقيدها فى اختيارها إلا ضرورة الحصول على موافقة الدولة المستقبلة .

ويجوز للدولة المعتمدة لرئيس بعثة لدى دولة أو عدة دول أخرى أن تنشىء بعثة دبلوماسية برئاسة قائم بالأعمال مؤقت فى كل دولة لا يكون لرئيس البعثة فيها مقر دائم[١] .

٣ — عدد أعضاء البعثة :

للدولة الحرية المطلقة فى تحديد عدد أعضاء بعثتها ، بشرط عدم المبالغة فيه[٢] ومن المتفق عليه بين الشراح أن عدد أعضاء البعثة يجب أن يتناسب مع أهمية العلاقات بين الدولة المرسلة والدولة المستقبلة وألا يتعدى العدد المعقول اللازم لممارسة العمليات المتبادلة . ويجب إخطار وزارة خارجية الدولة المستقبلة بكل تغيير يحدث فى عدد أعضاء البعثة وبخاصة المستشارين والسكرتيرين والملحقين بها . وتحضر وزارات الخارجية بناء على ذلك قوائم بالأشخاص المتمتعين بالحصانات الدبلوماسية .

---

(١) المادة ٥/٢ من اتفاقية فيينا .

(٢) طلب كاسترو رئيس كوبا تخفيض عدد موظفى سفارة الولايات المتحدة فى كوبا إلى ٣٠٠ موظف مبرراً طلبه باحتفاظ الولايات المتحدة بحوالى ٣٠٠ موظف يتخفى ٨٠ ٪ منهم وراء الحصانة الدبلوماسية للقيام بأعمال التجسس . الأهرام ، ٣ يناير ١٩٦١ .

هذا وتقرر المادة (١١) من اتفاقية فيينا ما يأتى :

« ا — يجوز للدولة المعتمد لديها ، عند عدم وجود اتفاق صريح بشأن عدد أفراد البعثة ، اقتضاء الإحتفاظ بعدد أفراد البعثة فى حدود ما تراه معقولا وعادياً ، مع مراعاة الظروف والأحوال السائدة فى الدولة المعتمد لديها وحاجات البعثة المعينة .

ب — ويجوز كذلك للدولة المعتمد لديها أن ترفض ضمن هذه الحدود وبدون تمييز ، قبول أى موظفين من أى فئة معينة » .

بتعدد المبعوثين هنا . هذا ويتشكك البعض فى أهميتهم ويعارض فى وجودهم لما يسببونه من إحراج للدولة المستقبلة[١] .

٢ — تقسيم البعثات :

. ويمكن تقسيم المبعوثين تبعاً لمدى السلطات التى تخولها لهم الدولة وتبعاً لمدة البعثة وطبيعة الأعمال التى يقومون بها إلى الفئات التالية :

(ا) الممثلون الدبلوماسيون[٢] :

وتندرج هنا الفئتان التاليتان :

١ — الممثلون المعتمدون بصفة دائمة[٣] ، وهم موظفون يوكل لهم تمثيل دولهم بالخارج وبالتفاوض والمراقبة وإرسال التقارير لحكوماتهم كما يسهرون على تنفيذ الاتفاقات الدولية وعلى حماية مصالح مواطنيهم بالخارج الخ .

٢ — المبعوثون الدبلوماسيون فى مهمات سياسية خاصة مؤقتة ، كالمبعوثين الذين ترسلهم الدولة فى مهمات دبلوماسية خاصة لتمثيلها فى مفاوضات مشتركة أو لحضور اجتماعات مؤتمر دولى وتختارهم من موظفى وزارة الخارجية بدلا من ندب أعضاء هيئتها الدائمة بالخارج . وهذه البعثات هى الأصل التاريخى للبعثات الدائمة ، ولا تلجأ إليها الدولة إلا فى الظروف العارضة . وقد جرى الرئيس ترومان فى مناسبات كثيرة على إرسال مبعوث سياسى خاص « آفريل هاريمان » وسار الرئيس ايزنهاور على نفس التقليد

(١) برادييه — فوديريه ،المرجع السابق ، ص ٣٠٢ .

(٢) Ministres publics.

(٣) Les agents diplomatiques proprement dits.

وأرسل نائبه نيكسون فى مهمات سياسية كثيرة . وإرسال البعثات الخاصة حق من حقوق رئيس الدولة ويهدف إلى توثيق الروابط الشخصية مع رؤساء الدول الأجنبية تمهيداً لمحادثات ذات أهمية دولية[1] .

ثانياً — مبعوثون لهم الوصف الدبلوماسى :

وتشمل هذه الفئة :

(ا) المبعوثون فى مهمات خاصة لها صبغة سياسية ، كأعضاء البعثات التى ترسلها الدولة لتقديم طلب زواج .

(ب) المبعوثون فى مهمات ليس لها الطابع السياسى ، سفراء فوق العادة بدون الصفة السياسية كحضور احتفال معين كتتويج أو زواج أو عزاء[2] .

ثالثاً — مبعوثون لا يتمتعون بالوصف الدبلوماسى :

(ا) المبعوثون السياسيون الدائمون أو غير الدائمين الذين تكلفهم الدولة بمهمات دون أن يكون لهم الوصف الدبلوماسى مثل مبعوثى الدول ناقصة السيادة لدى الحكومات الأجنبية وعلى الأخص الذين يمثلونها لدى رئيس الدولة ، أو مبعوثى الحكومات التى لم يتم الاعتراف بها أو مبعوثى الثوار الذين اعترف لهم بوصف المحاربين فى حرب أهلية .

(ب) المبعوثون الفنيون[3] أو الإداريون أو الاقتصاديون المرسلون لتمثيل الدولة فى اللجان المختلفة لمؤتمرات دولية خاصة . كمؤتمر للبريد أو للتلغراف .

---

(١) وقد تثير هذه الطريقة بعض المشاكل وبخاصة إذا كلفت بمهام تزيد عما تقوم به البعثات الدائمة . انظر بادفورد ، المرجع السابق ، ص ٤٧٥ .

(٢) Envoyés dee cérémonie ou d'étiquette, ambassadeurs extra-ordinaires sans caractère politique.

(٣) commissaires ou agents

(ج) أعضاء اللجان المختلفة الوقتية المعينون من جانب حكومتين أو أكثر لبحث نزاع معين أو لحل بعض المشاكل التى نتجت عن حوادث معينة وقعت فى نطاق العلاقات الدولية . وكذلك أعضاء اللجان الدائمة المختلطة أو الدولية . كأعضاء وموظفى لجنة الدانوب الدولية وموظفى مكاتب الاتحادات الدولية .

(د) المبعوثون السريون[1] الذين لا تعلن حكوماتهم عن طبيعة وظائفهم وترسلهم بالخارج لمراقبة تصرفات بعض مواطنيها المشكوك فى ميولهم أو للحصول على معلومات سرية سياسية أو عسكرية .

(و) المبعوثون فى مهمات[2] خاصة ، وهؤلاء تعلن الدولة عن طبيعة بعثاتهم وترسلهم لمناقشة بعض المسائل السرية الهامة دون أن تسبغ عليهم الصفة الرسمية ، ولا تعلن عن وصفهم إلا بعد نجاحهم فى بعثتهم . وهؤلاء يتمتعون بالأمن والحماية اللازمة ، وليس لهم الحق فى مراسم التكريم المختلفة .

رابعاً — القناصل :

وهم الممثلون الدائمون المكلف بهم حماية مصالح دولهم التجارية فى الأماكن التى يعملون بها ، وتقديم يد المساعدة لمواطنيهم وللتجار والبحارة ، وإرسال المعلومات اللازمة لحكوماتهم .

ولا ينطبق وصف الممثل الدبلوماسى إلا على أفراد الطائفة الأولى ، رغم

---

(١) commissaires secrets

(٢) envoyés confidentiels ou négociateurs secrets

انظر جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص ٤٩١ ، وبراديه — فوديريه ، المرجع السابق ، ص ٢٩٤ .

تمتع بعض أفراد الفئات الثانية بالوصف الديبلوماسي [1] ويلاحظ أن الدول قد تكلف

(١) وذلك لأن وظيفتهم التمثيلية تميزهم عن سائر الفئات . ويقرر القانون الدولى من حيث المبدأ وجوب إعطاء أعضاء البعثات الأخيرة رعاية وحماية من نوع خاص ، غير أنه لا يمكن القول بوجود أحكام عامة محددة تفصيلية بهذا الخصوص . ويتوقف تحديد مدى الإمتيازات التى تتمتع بها هذه الفئات على الاتفاقات التى أنشأتها . وقد حدث عقب العدوان الثلاثى على مصر وأثناء قطع العلاقات الديبلوماسية بين الجمهورية العربية المتحدة وفرنسا أن وقعت اتفاقية زيورخ المبرمة بتاريخ ٢٢ أغسطس ١٩٥٨ بين الجمهوريتين وجاء فى ديباجتيهما أنهما ترغبان فى تسوية المشاكل التى قامت بينهما بسبب أحداث أكتوبر ونوفبر ١٩٥٦ وفى إعادة العلاقات الثقافية والإقتصادية والمالية بينهما ولذلك عقدتا هذا الاتفاق الذى يسرى بالنسبة إلى الجمهورية العربية المتحدة على الإقليم المصرى فقط . ونصت المادة السادسة من الإتفاقية على أن « تشكل لجنة من عدد محدود من الخبراء الفرنسيين ، وتكون مهمتها تقديم مساعيها الحميدة لدى السلطات المختصة لشئون الحراسة لمن يتقدم إليها من الرعايا الفرنسيين بطلب فيما يتعلق بأمواله وحقوقه ، ويكون وجود اللجنة فى مصر موقوتاً ومرتبطاً بإنجاز مهمتها وتحصل خلال مدة قيامها بمهمتها على التسهيلات اللازمة لإنجازها» . وقد صدر من رئيس الجمهورية العربية القرار رقم ١٣٩٠ المنشور فى العدد ٣٥ من الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٥٨/١١/٦ ونصه « ووفق على الاتفاقات المعقودة فى ٢٢ أغسطس سنة ١٩٥٨ بين الجمهورية العربية والجمهورية الفرنسية لتسوية المسألة المالية » . وتطبيقاً لهذا القرار صدر قرار آخر من وزارة الخارجية منشور فى العدد ٩٦ من ملحق الوقائع المصرية بتاريخ ١٩٥٨/١٢/٨ من مادة وحيدة تتضمن النص على نشر اتفاق زيورخ وبروتوكولاته فى الجريدة الرسمية ويسرى مفعولها ابتداء من ٢٢ أغسطس سنة ١٩٥٨ .

وبتاريخ ٢٣ إبريل ١٩٥٩ أرسلت وزارة الخارجية العربية إلى سفارة سويسرا المشرفة على الشئون الفرنسية فى الجمهورية ، مذكرة جاء فيها أنه بالإشارة إلى مذكرة السفارة السويسرية المؤرخة ٢٣ مارس ١٩٥٩ بشأن طلب تعيين ممثل لحكومة المملكة المتحدة للشئون الخاصة بتنفيذ الاتفاق المعقود فى القاهرة فى ١٩٥٩/٢/٢٨ بين حكومة الجمهورية العربية وحكومة بريطانيا فإن الحكومة العربية توافق على تطبيق نفس الإعفاءات والتسهيلات التى وردت فى هذه المذكرة فى البند الخامس (وهى الخاصة بتمتع رئيس وأعضاء البعثة الإنجليزية بالإعفاءات والتسهيلات وخاصة الحصانات ضد الاجراءات القضائية) على بعثة المساعى الفرنسية بشرط المعاملة بالمثل .

وقد نظم القانون رقم ٢١٦ لسنة ١٩٥٩ مزايا وحصانات البعثتين الإنجليزية والفرنسية فنص على حرمة الأماكن التى تشغلها البعثتان وتمتعهما بحصانة عدم الخضوع للاجراءات القانونية . أما الحصانة القضائية التى يتمتع بها رئيس البعثة وأعضاؤها فقد قصرت طبقاً للفقرة الأولى من المادة الثانية على ما يصدر عنهم من أعمال بصفتهم الرسمية . وقد أشارت =

مبعوثيها الدبلوماسيين ، علاوة على وظائفهم التقليدية ، بمهمات خاصة لها صبغة سياسية أو بحضور احتفالات معينة . ويجمع المبعوث ، فى هذه الحالة ، بين وصف الممثل الدبلوماسى ووصف المبعوث الذى له الوصف الدبلوماسى [1].

٣ — ترتيب درجات الممثلين الدبلوماسيين :

تتوافر فى الممثل الدبلوماسى الخاصتان التاليتان :

(ا) الخاصة الأولى أنه موظف عمومى fonctionnaire public .

(ب) الخاصة الثانية أنه ممثل للدولة mandataire .

وقد ذهب الفقه التقليدى إلى قصر الصفة التمثيلية على رئيس البعثة « ممثل رئيس الدولة ذات السيادة » ورتب له الحق فى رسميات واحتفالات

= المذكرة الإيضاحية لهذا القانون إلى أن : « الغرض من تكوين البعثتين هو تنفيذ الاتفاقين المذكورين ، وترتب على ذلك أن طلب الجانب البريطانى والجانب الفرنسى منح البعثتين التابعتين لهما المزايا والحصانات الدبلوماسية كى تتمكنا من القيام بأعمالها . فرأت وزارة خارجية الجمهورية العربية المتحدة أن التسهيلات التى تيسر لأعضاء هاتين البعثتين يجب ألا يتسع نطاقها وأن تحدد بما يكفل حسن سير أعمالها » . ولم يعترض الجانب الفرنسى على هذا القانون .

وقد حدث أن قبضت النيابة العامة على رئيس وأعضاء اللجنة الفرنسية (وآخرين) وقدمتهم لمحكمة أمن الدولة بتهمة الاشتراك فى اتفاق جنائى الغرض منه ارتكاب جرائم التخابر مع دولة أجنبية بقصد الإضرار بمركز البلاد الحربى والسياسى والاقتصادى . ودفع المتهمون من جانبهم بعدم ولاية المحكمة بنظر الدعوى الجنائية المرفوعة عليهم من النيابة العامة استناداً إلى أنهم أعضاء فى بعثة خاصة دبلوماسية ويتمتعون بالحصانات المقررة فى العرف الدولى للبعثات الدبلوماسية الدائمة وأخصها إعفاؤهم من الخضوع للقضاء الجنائى الإقليمى للجمهورية العربية المتحدة سواء تعلقت الجرائم المنسوبة إليهم بعملهم الرسمى أم كانت خارجة عنه . وقد قضت محكمة أمن الدولة برفض الدفع وقضت بولايتها بنظر الدعوى بتاريخ ٢١ يناير ١٩٦٢ .

والخلاصة أن الطابع المميز لأفراد الفئة الأولى هو الوظيفة التمثيلية العامة .

(١) هذا ولا يتمتع المبعوث الذى يرسله رئيس الدولة فى مهمة شخصية خاصة به كادارة أملاكه فى بلد أجنبى ، بالوصف الدبلوماسى . انظر براديه — فوديريه ، ص ٢٩٦ .

معينة[١] . إلا أن هذا التصور قد تغير الآن وأصبح الممثل الدبلوماسي أيا كانت طبقته ، لا يعبر إلا عن مصالح الأمة في العالم الخارجي . وامتدت الصفة التمثيلية حتى شملت صغار الممثلين الدبلوماسيين ، ولو أنها تظهر في رئيس البعثة بشكل أقوى من الشكل الذي تظهر به في سائر معاونيه[٢] . ولذلك يجرى العرف الدولي على المساواة بين الدبلوماسيين في المعاملة ، أيا كانت طبقتهم ولا يميز بينهم إلا في الشكليات والمراسم المتبعة .

(ا) درجة تبادل التمثيل :

هذا وتلزم الإشارة إلى أن الدول هي التي تقوم بتحديد درجة تبادل التمثيل فيما بينها وتأخذ عادة بمبدأ المعاملة بالمثل[٣] . ولا يقيد من حريتها إلا حق

---

(١) يرى البعض قصر الصفة التمثيلية على رئيس البعثة لأنه يمثل شخص رئيس الدولة بجانب تمثيله لدولته ، وتجب له نفس مظاهر الحفاوة التي يقابل بها لو كان هو موجوداً . وهي مراسم لا يتمتع بها الممثلون الأقل طبقة .

(٢) انظر ردسلوب ، المرجع السابق ، ص ١٩٧ . وأيضاً جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص ٤٩١ .

(٣) حتى عام ١٩٥٧ أرسلت سويسرا وزيراً مفوضاً لتمثيلها في باريس ، في حين أن فرنسا كانت تمثل دائماً في برن بسفير . وإذا توثقت عرى الصداقة بين دولتين فإنهما ترفعان درجة التمثيل بينهما إلى سفارة ، وقد رفعت فرنسا عام ١٩٣٩ درجة تبادل التمثيل في لاهاى إلى سفارة . وعلى العكس فإن سحب السفير ، وقيام وزير مفوض بدله بأعمال البعثة يفيد سوء العلاقات بين الدولتين .

وقد أوصت الأمم المتحدة عام ١٩٤٦ ، الدول التي تتبادل العلاقات مع الجنرال فرانكو بسحب سفرائها . انظر كافارى ، المرجع السابق ، ص ١٧ .

انظر نص المادة ١٤ من مشروع لجنة القانون الدولي :

"Les Etats conviennent de la classe à laquelle doivent appartenir les chefs de leurs missions".

كما تقرر المادة ١٥ من اتفاقية فيينا « تتفق الدول فيما بينها على الفئة التي ينتمي إليها رؤساء البعثات » .

الدولة فى تحديد الامتيازات والمراسم التى تقدمها للمبعوث[١] . ولرئيس الدولة أياً كانت أهمية دولته وإمكانياتها ، الحق فى إرسال مبعوثين من الدرجة الأولى تطبيقاً لمبدأ المساواة بين الدول فى الحقوق والواجبات . وغالباً ما يوجد اتفاق خاص فى أحوال عدم المعاملة بالمثل دون أن يترتب على ذلك أى اعتداء على حقوق وكرامة الدولة وبخاصة إذا كانت مواردها المالية محدودة .

والاتجاه الحديث هو تبادل المبعوثين بدرجات متساوية . ويميل العرف الدولى منذ عدة سنوات إلى تبادل التمثيل بدرجة سفير حتى بالنسبة للدول الصغرى . وقد قامت الجمهورية العربية المتحدة برفع درجة تمثيلها ، فى عدد كبير من الدول ، إلى درجة السفارة . كما رفعت الولايات المتحدة الأمريكية بعثاتها بالتدريج إلى درجة السفارة ، حتى تكون بعثاتها دائماً فى الصف الأول .

(ب) درجات رؤساء البعثات الدبلوماسية :

جرى العمل فى الماضى على التفرقة بين مبعوثى الدول المختلفة وإعطاء حق التقدم والصدارة لمبعوثى الدول الكبرى[٢] . ووضعت الدول المشتركة فى مؤتمر ڤيينا عام ١٨١٥ لائحة خاصة بترتيب الدبلوماسيين أكملها بروتوكول اكس لا شابل عام ١٨١٨ ، وأخذت بها باقى الدول من باب المجاملة ، فى علاقاتها المتبادلة . ومن الصعب هنا تحديد أين ينتهى القانون وأين تبتدىء قواعد المجاملة الدولية ، إلا أن الدول قد تعارفت على قواعد معينة . ويجرى

---

(١) قد ترفض الدولة استقبال مبعوثين من الدرجة الأولى أو بالنسبة لمبعوثى دولة معينة فقط .

(٢) رفضت البعثة السويدية فى مؤتمر وستفاليا إعطاء الأسبقية للبعثة الفرنسية مما أدى إلى عقد المؤتمر على فترات مختلفة ، فى مونستر وأوزنا بروك لتفادى الخلاف بين الحلفاء . انظر ردسلوب ص ١٠٧ ، وبادفورد ص ٤٧٥ .

العمل عادة الآن على تبـادل البعثات بمبعوثين من نفس الدرجة تطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل .

وتفرق لائحة فيينا وبروتوكول اكس لا شابل بين أربعة أنواع من الممثلين :

١ — السفراء[١] ومندوبو البابا[٢] من درجة قاصد رسولى ، ويعتمدون لدى رؤساء الدول . وقصرت حق إرسال هذه الطبقة على الدول الـكبرى تأكيداً منها لمركزها الممتاز فى الجماعة الدولية . ولأفراد هذه الطبقة الحق فى الاتصال مباشرة برئيس الدولة ويتمتعون بمزايا ومراسم خاصة ترتبت لهم بوصفهم ممثلين لشخص رئيس الدولة[٣] .

٢ — المندوبون فوق العادة[٤] والوزراء المفوضون[٥] ويعتمدون لدى رئيس الدولة أيضاً ، إلا أنهم لا يمثلون شخصياً رئيس الدولة وليس لهم الحق فى الاتصال برئيس الدولة المستقبلة مباشرة .

٣ — الوزراء المقيمون[٦] ويعتمدون لدى وزراء خارجية الدول وهم فى الدرجة التالية بعد الوزراء المفوضين . وقد أضاف بروتوكول اكس لاشابل هذه الفئة .

---

(١) ambassadeurs

(٢) nonces, légats

(٣) انظر Reynaud ، المرجع السابق ، ص ٤١٧ .

(٤) envoyés extraordinaires

(٥) ministres plénipotentiaires

(٦) ministres résidents

٤ — القائمون بالأعمال ويعتمدون لدى وزير الخارجية وقد يكون القائم بالأعمال دائماً أو مؤقتاً[1] .

هدفت لائحة ڤيينا ، كما سبق القول ، إلى تأكيد سلطة ومركز الدول الكبرى ، فقصرت الصفة التمثيلية على أفراد الطبقة الأولى . ولا يعنى ذلك إنكارها الصفة التمثيلية على باقى المبعوثين ، وإنما رتبت لأفراد الفئة الأولى مجموعة من الرسميات والشكليات باعتبارهم يقومون بتمثيل رئيس الدولة . وهو ما لا يتفق مع الروح الدستورية الحديثة . والترتيب الوحيد المعقول ، ما دمنا قد قبلنا مبدأ المساواة بين الدول ، كبيرها وصغيرها ، فى السيادة وفى الحقوق والواجبات والمجاملات التى تترتب على ذلك ، هو الترتيب تبعاً لطبيعة الأعمال التى يعالجها كل مبعوث ، مع تمتع الجميع بنفس الصفة التمثيلية دون أى تفرقة بينهم . وقد حاولت إحدى لجان عصبة الأمم تعديل المادة الثانية من لائحة ڤيينا والمساواة بين الممثلين الدبلوماسيين عدا القائمين بالأعمال ، إلا أنه لم يؤخذ بوجهة نظرها . وقد سارت اتفاقية ڤيينا على التقسيم الذى وضعته لائحة ڤيينا عام ١٨١٥ فنصت المادة ١٤ من الإتفاقية على الفئات التالية :

(ا) السفراء أو ممثلو البابا من درجة قاصد رسولى ويعتمدون لدى رؤساء الدول ورؤساء البعثات الآخرين ذوى الرتبة المماثلة .

(ب) المندوبون والوزراء المفوضون وممثلو البابا من درجة وكيل قاصد رسولى ويعتمدون لدى رؤساء الدول .

(ج) القائمون بالأعمال ويعتمدون لدى وزراء الخارجية .

---

(١) هذا وتجب التفرقة بين البعثة التى يرأسها قائم بالأعمال ، وبين القائم بالأعمال بالنيابة chargés d'affaires ad interim فالأخير يقوم برئاسة البعثة فى حالة غياب رئيسها الفعلى .

وقررت فى الفقرة الثانية من نفس المادة عدم التمييز بين رؤساء البعثات بفئاتهم المختلفة إلا فيما يتعلق بأحكام التقدم والمراسم .

وحتى يمكن تفادى المشاكل المتعلقة بالأسبقية والإتيكيت ، تذكر فى أوراق اعتماد رئيس البعثة ، الفئة التى ينتمى إليها . ويرأس البعثات الديبلوماسية الموجودة فى بلد أجنبى ، عميد هو أقدم السفراء[١] . وتجرى بعض الدول فى ترتيب تقدم رؤساء البعثات المنتمين لفئة واحدة ، على الأخذ بتاريخ الإخطار الرسمى[٢] بوصول رئيس البعثة إلى مقر عمله . ويجرى البعض الآخر على الأخذ بتاريخ تقديم أوراق الاعتماد وإعطاء الأقدمية للسفير الذى يقدم أوراق اعتماده قبل غيره من السفراء[٣] . ويجرى العرف فى البلاد الكاثوليكية على إعطاء الأسبقية لمندوب البابا حتى ولو لم يكن أقدم المبعوثين[٤] .

هذا وتجب ملاحظة أن المبعوث فى مهمة خاصة ، ليست له درجة ديبلوماسية بالمعنى الصحيح حتى ولو كان لمهمته الوصف الديبلوماسى ، ويترتب

---

(١) أوردت معاهدة الصداقة والتحالف التى كانت معقودة بين الحكومة المصرية والحكومة البريطانية (معاهدة ١٩٣٦) حكماً خاصاً يقرر أقدمية السفراء البريطانيين على باقى الممثلين الديبلوماسيين المعتمدين لدى الحكومة المصرية . فنصت المذكرة الأولى الملحقة بهذه المعاهدة على أنه « بالإشارة إلى المادة الثامنة من المعاهدة التى وقعناها اليوم أتشرف بإبلاغكم أنه نظراً لأن حضرة صاحب الجلالة ملك بريطانيا العظمى وأيرلنده والأملاك البريطانية وراء البحار وإمبراطور الهند سيكون أول ملك أجنبى يمثله فى مصر سفير ، فإن السفراء البريطانيين سيعتبرون ذوى أقدمية على باقى الممثلين السياسيين المعتمدين لدى بلاط صاحب الجلالة ملك مصر » . وقد تحررت الحكومة المصرية من هذه القاعدة الاستثنائية منذ فترة طويلة . أنظر النظم الديبلوماسية والقنصلية للدكتور عبد الله العريان ، ١٩٦٠ .

(٢) notification officielle

(٣) ولم تفصل المادة ١٣ من اتفاقية ڤيينا فى هذا الموضوع بل تركته لإرادة الدولة تقضى فيه وفقاً لما جرى عليه العمل فيها مع مراعاة وحدة التطبيق .

(٤) الفقرة (٣) من المادة السادسة عشر من اتفاقية ڤيينا .
انظر برادييه — فوديريه ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ .

على ذلك إعطاء الأسبقية للمبعوثين العاديين الدائمين ولو أن الأخرين قد جروا من باب المجاملة على معاملة المبعوثين الخاصين لدولهم معاملة خاصة .

(ح) بدء مهمة رئيس البعثة الدبلوماسية :

إذا أعلنت الدولة المستقبلة موافقتها على شخص رئيس البعثة ، تقوم حكومة دولته بإعطائه أوراق الاعتماد وجواز سفر دبلوماسي . ويذكر في أوراق الاعتماد اسم رئيس البعثة ودرجته وأوصافه وصفاته وألقابه .

وتصدر أوراق اعتماد السفير والوزير المفوض عادة ، موقعاً عليها من رئيس الدولة ووزير الخارجية ولا تنتظر الدولة المرسلة عادة رد من الدولة المستقبلة على أوراق الاعتماد إذ أن في موافقة الدولة السابقة على ترشيحه ، واستلام المبعوث لعمله ما يفيد قبولها لبدئه العمل . وتجرى بعض الدول على الرد عليها من باب المجاملة[1] .

ويجب على رئيس البعثة ، عند وصوله إلى مقر عمله ، إخطار مدير إدارة البروتوكول بوزارة خارجية الدولة بوصوله[2] ، ويضمن الإخطار صورة مفتوحة من أوراق اعتماده . وتقوم وزارة خارجية الدولة المستقبلة بتحديد يوم وساعة الاحتفال الرسمي[3] الذي يقابل فيه ويقدم أوراق اعتماده لرئيس الدولة. هذا إذا كان المبعوث من طبقة سفير أو وزير مفوض . وبالنسبة لطبقة القائمين بالأعمال يقوم وزير الخارجية باستلام أوراق الاعتماد الخاصة بهم . وعادة

---

(١) انظر Reynaud ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ .

(٢) م ٩ من مشروع لجنة القانون الدولي :

"L'arrivée et le départ des membres du personnel de la mission, ainsi que des membres de leur famille et de leurs domestiques privés sont notifiés au ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire...".

وقد تضمنت هذا الحكم نص المادة (١٠) من اتفاقية فيينا بفقراتها المختلفة .

(٣) Audience

يرافق مدير البروتوكول رئيس البعثة وموظفي بعثته ، في اليوم المحدد ، من منزله إلى المقر الرسمي لرئيس الدولة في احتفال مهيب[١] .

ولم يستقر العرف الدولي على تحديد وقت استلام رئيس البعثة لأعماله : وتجرى بعض الدول على تحديده بلحظة إخطار وزارة الخارجية رسمياً بوصوله. ويتطلب البعض الآخر ضرورة تقديم المبعوث لأوراق اعتماده لرئيس الدولة. ولم تقطع اتفاقية ڤيينا برأى في هذا الموضوع وتركته لتقدير الدولة[٢].

ويميل الفقه[٣] إلى ترتيب تمتع المبعوث بالحصانات الديبلوماسية من اللحظة التي تطأ فيها أقدامه إقليم الدولة المعتمد لديها من باب المجاملة ، إلا أنه لا يصبح له الحق فيها قانوناً إلا بعد تقديم أوراق اعتماده لرئيس الدولة. وتقرر الحصانات ، للمبعوث المقيم أصلا بإقليم الدولة المستقبلة ، من لحظة موافقتها على تعيينه[٤] .

٤ — الهيئة الديبلوماسية الأجنبية[٥] :

وتتألف من مجموعة المبعوثين الديبلوماسيين المعتمدين لدى الدولة ، وتضم

---

(١) وتقرر المادة ١٨ من اتفاقية ڤيينا وجوب مراعاة كل دولة اتباع إجراء واحد في استقبال رؤساء البعثات المنتمين لفئة واحدة .

(٢) المادة ١٢ من مشروع لجنة القانون الدولي :

"Le chef de la mission est réputé avoir assumé les fonctions dans l'Etat accréditaire dès qu'il a notifié son arrivée et présenté copie figurée de ses lettres de créance au ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire ou dès qu'il a présenté ses lettres de créance, selon la pratique en vigueur dans l'Etat accréditaire, qui doit être appliquée d'une manière uniforme".

وهي المادة ١٣ من اتفاقية ڤيينا .

(٣) انظر Pradier, Fauchille, Genet, Sottille Reynaud ص ٤١٩ .

(٤) تقرر المادة ٣٩ من اتفاقية ڤيينا « يجوز لصاحب الحق في الامتيازات والحصانات أن يتمتع بها منذ دخوله إقليم الدولة المعتمد لديها لتولى منصبه ، أو منذ إعلان تعيينه إلى وزارة الخارجية أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها ، إن كان موجوداً في إقليمها » .

(٥) Corps diplomatique

كافة مبعوثى الدول الأجنبية لدى الدولة المستقبلة ويرأسها أقدم مبعوثى الطبقة الأولى فى الدولة[١] ويطلق عليه اسم عميد الهيئة[٢]. وتجرى الدول الكاثوليكية على تقرير العمادة للقاصد الرسولى مهما كانت أقدميته. ولعميد الهيئة الدبلوماسية حق تمثيل الدبلوماسيين وحق التعبير عن إرادتهم فى الاحتفالات والمناسبات الرسمية كما يقوم بحماية حصاناتهم الدبلوماسية.

ويلاحظ أن الهيئة الدبلوماسية ليست لها أى صفة قانونية أو سياسية[٣] فهى اتحاد يجمع بين مجموعة من الأفراد، كل منهم مستقل تمام الاستقلال عن الآخر. غير أنها أحد مظاهر التضامن والترابط الدولى. ولتصريحات عميد الهيئة أثره الدولى الكبير وبخاصة حالة الاعتداء على مصالح الهيئة الدبلوماسية فى الدولة. وهذا، ويمكن لرئيس الدولة — فى ظروف خاصة — توجيه تصريحاته العامة إلى الهيئة الدبلوماسية ككل، مثل التصريح الذى أصدره

---

(١) حالة التساوى فى الطبقة، يؤخذ بأقدمية تاريخ إخطار وزارة الخارجية بوصوله على إقليم الدولة. وفى حالة التساوى فى التاريخ، تقرر الأقدمية حسب الترتيب الأبجدى لأسماء الدول. وتقرر المادة ١٥ من مشروع لجنة القانون الدولى:

"Les chefs de mission prennent rang, dans chaque classe, suivant la date de la notification officielle de leur arrivée ou suivant la date de remise de leurs lettres de créance, selon la pratique en vigueur dans l'Etat accréditaire, qui doit être appliquée sans discrimination".

هذا وتقرر المادة ١٦ من اتفاقية فيينا « ١ — يرتب تقدم رؤساء البعثات المنتمين لفئة واحدة حسب تاريخ وساعة توليهم وظائفهم بمقتضى أحكام المادة ١٣. ٢ — لا يتأثر تقدم رئيس البعثة بأية تعديلات تتناول أوراق اعتماده ولا تستتبع تغييراً فى فئته. ٣ — لا تخل أحكام هذه المادة بأى عمل تجرى عليه الدول المعتمد لديها فيما يتعلق بتقدم مندوبى الكرسى البابوى ».

(٢) le doyen

(٣) انظر فى هذا المعنى فتوى مجلس الدولة بتاريخ ٢٢ أبريل ١٩٤٨ بأن للحكومة المصرية إذا شاءت أن تحذو حذو حكومة الولايات المتحدة مثلا فلا تقرر قيام الممثلين الدبلوماسيين لديها بمسعى مشترك إذا أرادت أن لا تقيد نفسها بقاعدة عامة وأن تدرس كل حالة على حدة بحسب ظروفها وملابساتها. انظر مجموعة فتاوى قسم الرأى بمجلس الدولة، سنة ١٩٤٩ ص ٤٨٨. انظر محمد حافظ غانم، المرجع السابق ص ٧٧.

المارشال بيتان فى ١٥ يوليو ١٩٤١ ورفض فيه ترك فرنسا [١].

٥ — نهاية مهمة رئيس البعثة الدبلوماسية :

ينتهى عمل رئيس البعثة بأحد الأسباب التالية :

١ — إعلان الدولة المعتمدة للدولة المعتمد لديها بانتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسى [٢].

٢ — تنفيذ المهمة وذلك فى حالة البعثات الموفدة فى مهمة خاصة .

٣ — تغير درجة تبادل التمثيل بين الدولتين .

٤ — تغير رئيس الدولة الموفدة أو الدولة الموفد لديها المبعوث ويجب عليه فى هذه الحالة تقديم أوراق اعتماد جديدة .

٥ — الاستدعاء [٣] بناء على رغبة الدولة الموفدة أو الدولة المستقبلة

---

(١) انظر جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص ٤٩٢ .

(٢) المادة ١/٤٣ من اتفاقية فيينا وهو نفس نص المادة ١/٤١ من مشروع لجنة القانون الدولى :

"Les fonctions d'un agent diplomatique prennent fin notamment :
a) Si elles lui ont été confiées pour une périodee limitée, à l'expiration de cette période, à condition qu'il n'ait pas eu prorogation".

(٣) نص المادة ٢/٤١ من نفس المشروع :

b) Par la notification du gouvernement de l'Etat accréditant au gouvernement de l'Etat accréditaire que les fonctions ont pris fin (rappel).

وقد تضمنته الفقرة الثانية من المادة ٤٣ من اتفاقية فيينا . هذا وقد قدمت وزارة الخارجية السوفيتية احتجاجاً شديد اللهجة إلى السفارة الأمريكية فى موسكو وطلبت فيه إبعاد ريتشارد كارل جاكوب أحد المسئولين بالسفارة على الفور بعد أن ألقت السلطات السوفيتية القبض عليه وهو يأخذ أوراق تحتوى على معلومات سرية كانت موضوعة فى مخبأ سرى فى مدخل أحد منازل موسكو والمعلومات التى تضمنتها الأوراق لا تدع مجالا للشك فى أن جاكوب كان على اتصال بأحد الجواسيس الذين يعملون داخل أراضى الإتحاد السوفيتى (أنظر عدد الأهرام الصادر فى ٦٢/١١/٥) وبتاريخ ٦٣/٧/٢ أصدرت الولايات المتحدة أمراً بطرد دبلوماسى سوفييتى — لم يذكر اسمه — بتهمة التجسس .

وفى هذه الحالة يقوم بتقديم أوراق استدعائه لرئيس الدولة المستقبلة ويستأذن فى السفر إلا إذا كان الاستدعاء بناء على شكوى الدولة المستقبلة .

٦ — إعلان الدولة المستقبلة بأن المبعوث الدبلوماسى شخص غير مرغوب فيه[1] .

٧ — قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين[2] أو قيام حالة الحرب .

= هذا كما تبادلت الهند والباكستان اتهامات التجسس فى ٦٣/٩/٩ وأعلنت الهند فى النهاية طلب سحب المستشار الجوى الباكستانى وغيره باعتبارهم أشخاصاً غير مرغوب فيهم لقيامهم بالتجسس على الهند . أنظر عدد الأهرام فى ٦٣/٩/١٠ .

(١) "L'Etat accréditaire peut, à n'importe quel moment, informer l'Etat accréditant que le chef ou tout autre membre du personnel de la mission est persona non grata ou non acceptable. L'Etat accréditant rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions auprès de la mission, selon le cas."

وقد سحبت الولايات المتحدة وزيرها فى بلغاريا فى يناير ١٩٥٠ بعد أن اعتبرته الدولة الأخيرة شخصاً غير مرغوب فيه . واتبعت ذلك بقطع العلاقات الدبلوماسية معها فى ٢٠ فبراير ١٩٥٠ . وفى ١٣ مايو ١٩٥٠ طلبت الحكومة الرومانية من الولايات المتحدة تخفيض عدد أعضاء بعثتها الدبلوماسية إلى عشرة أشخاص وقد استجابت الأخيرة لهذا الطلب إلا أنها ردت عليه بفرض عدة قيود على تحركات الرسميين الرومانيين فى بلادها . انظر Briggs ، المرجع السابق ، ص ٧٥٣ وما بعدها .

(٢) كان السبب الأساسى فى قطع العلاقات بين الجمهورية العربية المتحدة وبين الأردن وتركيا هو الطريقة التى جرى بها اعتراف كل منهما بحركة الانفصال الرجعية فى سوريا والتى قطعت بسوء النية وإضمار الشر والكراهية للقومية العربية .

كما قررت الجمهورية العربية المتحدة بتاريخ ١٩٦٣/٧/١٩ قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية مع حكومة البرتغال وورد فى بيان وزارة الخارجية أنها تتخذ هذا القرار « نظراً لاستمرار حكومة البرتغال فى سياستها الاستعمارية وعدم استجابتها لقرارات الأمم المتحدة الخاصة بإنهاء الاستعمار وبوقف عمليات القمع والإرهاب ضد الشعوب الإفريقية الخاضعة للاستعمار البرتغالى » . وأبرقت إلى سفيرنا فى البرتغال تبلغه القرار وتطلب منه تسليم أعمال سفارة الجمهورية العربية المتحدة إلى الدولة التى يختارها مع تحديد الموعد الذى يراه لإنهاء أعماله هناك ليتم على ضوئه تحديد موعد سفر سفير البرتغال فى القاهرة . وقد جاء فى البيان الذى أذاعته وزارة الخارجية أن هذا القرار اتخذ تنفيذاً لقرارات مؤتمر القمة الإفريقى فى اجتماعه بأديس أبابا بتاريخ ٢٥ مايو سنة ١٩٦٣ وتنفيذاً لقرارات الأمم =

ويجب على الدولة المستقبلة فى حالة انتهاء مهمة رئيس البعثة الدبلوماسية، تسهيل إجراءات رحيله حتى ولو كان السفر بسبب قيام حالة الحرب أو قطع العلاقات السياسية وأن توفر له كل وسائل النقل الضرورية له ولمنقولاته[1] وتلزم بحماية مقر البعثة ومحفوظاتها[2]، ويجرى العرف على قيام دولة ثالثة فى هذه الحالة بحماية مصالح وممتلكات الدولة الموفدة فى إقليم الدولة المستقبلة، بشرط موافقة الدولة الأخيرة[3].

= المتحدة ومؤتمر بلغراد ومؤتمر أكرا ومؤتمر أديس أبابا لموقف البرتغال من أنجولا وموزنبيق وغينيا البرتغالية وأراض أخرى. ثم قررت قطع جميع العلاقات الاقتصادية والتجارية معها بتاريخ ٦٣/٩/١٥ .

وقد قطعت الجمهورية العربية المتحدة علاقاتها لنفس هذه الأسباب مع حكومة جنوب إفريقيا . (أنظر عدد الأهرام الصادر فى ١٩٦٣/٧/٢٠) .

كما أعلنت الحكومة الإندونيسية فى ١٩٦٣/٩/٢١ قطع جميع العلاقات الاقتصادية والتجارية مع اتحاد ماليزيا وخاصة مع الملايو وسنغافوره رداً على قرار ماليزيا قطع علاقاتها الديبلوماسية مع إندونيسيا .

(١) م ٤٢ من مشروع لجنة القانون الدولى :

"L'Etat accréditaire doit, même en cas de conflit armé, accorder des facilités pour permettre aux personnes bénéficiant des privilèges et immunités de sortir de son territoire aussi promptement que possible, et en particulier, il doit, si besoin est, mettre à leur disposition les moyens de transport nécessaires pour eux-mêmes et pour leurs biens".

وهو نص المادة ٤٤ من اتفاقية فيينا .

(٢) م ٤٣/١ من نفس المشروع :

"L'Etat accréditaire est tenu de respecter et de protéger, même en cas de conflit armé, les locaux de la mission et les biens qui s'y trouvent, ainsi que les archives de la mission".

وهو نفس حكم المادة ٤٥/١ من اتفاقية فيينا .

(٣) المادة ٤٣/ب ، ٤٣/ج من نفس المشروع :

b. "L'Etat accréditant peut confier la garde des locaux de la mission, avec les biens qui s'y trouvent, ainsi que les archives, à la mission d'un Etat tiers acceptable pour l'Etat accréditaire".

c. "L'Etat accréditant peut confier la protection de ses intérêts à la mission d'un Etat tiers acceptable pour l'Etat accréditaire".

وهى نفس الأحكام التى وردت فى الفقرتين الثانية والثالثة من المادة (٤٥) من اتفاقية فيينا .

٦ — اللغة الديبلوماسية :

تستخدم الدول عادة ، لغتها الرسمية فى مراسلاتها واتصالاتها مع الدول الأخرى . ولا شك فى سهولة ذلك إذا تم الاتصال بدولة تتكلم نفس اللغة . والوضع يختلف إذا تم الاتصال بين دولتين لا تتكلمان نفس اللغة : وقد جرى العرف فى المؤتمرات الدولية على استعمال لغة ذائعة الانتشار فى الاتصالات الرسمية بين وفود الدول وفى أعمال المؤتمرات . وفى البدء التجأت الدول إلى اللغة اللاتينية ثم أصبحت الصدارة للغة الفرنسية فى المحادثات والمؤتمرات الدولية . وقد ورد نص المادة ١٢٠ من الاتفاقية العامة لمؤتمر فيينا سنة ١٨١٥ ، قاضياً بأن استعمال اللغة الفرنسية فى وثائق المؤتمر لا يعد سابقة بالنسبة للمستقبل وترك الأمر لتقدير الدول فى اختيار اللغة الديبلوماسية التى تناسبها .

وابتدأت اللغة الإنجليزية تنافس اللغة الفرنسية ، كلغة ديبلوماسية منذ القرن ١٩ ونص عهد عصبة الأمم ومعاهدات الصلح على اعتبار النصين ، الفرنسى والإنجليزى ، نصين رسميين . أما ميثاق الأمم المتحدة فقد نص فى المادة ١١١ على اعتبار « اللغات الخمس وهى الصينية والفرنسية والروسية والإنجليزية والأسبانية ، لغاته الرسمية على وجه السواء » .

ثالثاً — وظائف البعثة الديبلوماسية :

يقوم المبعوث الديبلوماسى بتمثيل رئيس وحكومة وشعب دولته فى إقليم الدولة المستقبلة للبعثة . فهو عين وأذن حكومته بالخارج ويقع عليه عبء الدفاع عن مصالحها وتوثيق العلاقات وتقوية الروابط الاقتصادية والثقافية والسياسية بين البلدين . ويتمتع الديبلوماسى بحرية تامة فى العمل[1] لا يقيـــده فيها إلا

(١) ويقول أوبنهايم فى ذلك :

"But it does not mean that a diplomatic envoy must have a right to do what he likes... he acts and behaves in such a manner as harmonises with the internal orders of the receiving state... if he conspires against the receiving state... he may be arrested for the time being, although he must be in due time be safely sent home." Oppenheim, *International Law*, 1955, p. 790, 791.

واجب عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدولة المستقبلة وضرورة استخدام الطرق القانونية المشروعة فى أدائه لوظائفه والبعد بمقر البعثة عن أعمـــال الجاسوسية والإمتناع عن القيام بأى نشاط معاد للدولة المستقبلة ، وإلا حق لها طرده من إقليمها وأساء بذلك إلى العلاقات التى تربط بين الدولتين[1] .

وقد ازدادت المهام الدبلوماسية التى تقوم بها البعثات فى الخارج ، بعد امتداد العلاقات الدولية إلى كافة أوجه النشاط المختلفة نتيجة لمساهمة الدول واشتراكها فى الاتفاقات الإقليمية ونظم الأمن المختلفة . غير أن الوظائف التقليدية للبعثات الدبلوماسية بقيت على حالها وهى على التوالى :

(ا) التمثيل representation

(ب) المراقبة observation

(ج) الحماية الدبلوماسية protection diplomatique

(د) والمفاوضة negociation

١ — تمثيل الدولة المرسلة لدى الدولة المستقبلة :

وهى الوظيفة الأساسية التى يقوم بها الممثل الدبلوماسى ، وهو الهدف الذى قصدت الدولة إلى تحقيقه بإرسالهـا البعثات . وهذه المهمة هى التى تميز المبعوث الدبلوماسى عن غيره من المبعوثين . فهو أولا وقبل كل شىء وسيط

---

(١) المادة ١/٤٠ من مشروع لجنة القانون الدولى تقضى بإلزام المبعوثين الدبلوماسيين :
"...ont le devoir de respecter les lois et réglements de l'Etat accréditaire. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat".

وتقرر المادة ٤١ من اتفاقية فيينا ما يلى « ا — يجب على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات ، مع عدم الإخلال بها ، احترام قوانين الدولة المعتمد لديها وأنظمتها . ويجب عليهم كذلك عدم التدخل فى شئونها الداخلية .

حـ — يجب ألا تستخدم دار البعثة بأية طريقة تتنافى مع وظائف البعثة كما هى مبينـة فى هذه الاتفاقية أو فى غيرها من قواعد القانون الدولى العام أو فى أية اتفاقات خاصة نافذة بين الدولة والدولة المعتمد لديها » .

حكومته لدى حكومة الدولة المستقبلة ، يقوم بتبليغ التصريحات والقرارات سواء أكانت شفوية أم مكتوبة . وهذه الوظيفة هى التى دعت الفقه الدولى إلى إسباغ الوصف التمثيلى بمعناه الحديث على الممثل ، وإسناد الأعمال التى يقوم بها إلى الدولة التى أوفدته . فالممثل الدبلوماسى عنوان الدولة وكرامتها واستقلالها . ويترتب على ذلك ، ضرورة استقرار الممثل الدبلوماسى فى إقليم الدولة المستقبلة أو فى مقر المؤتمر الموفد إليه ، واشتراكه باسم دولته ، فى الاحتفالات والاجتماعات الرسمية وشرح وجهة نظر حكومته بلباقة ووضوح وإقناع[١]، وبذل الجهد المستمر لتوثيق أواصر الصداقة والتفاهم بين البلدين . ويبدأ التعبير عن ذلك منذ حفلة تقديم أوراق اعتماده ، فقد جرى العرف على إلقاء رئيس البعثة كلمة يعبر فيها عن أمله فى تقدم العلاقات بين البلدين حتى ولو كانت هناك أزمة أو نزاع بين الدولتين[٢] .

٢ — المراقبة :

قلنا إن الدبلوماسى هو عين وأذن دولته بالخارج ، ولذلك يقع عليه عبء إرسال التقارير عن الأحوال التى تهم دولته سواء من الوجهة الداخلية أو الدولية . ويرسل المبعوث بانتظام التقارير الدورية المكتوبة إلى وزارة خارجية الدولة الموفدة . وقد تقوم الأخيرة باستدعائه شخصياً للاستفسار عن حوادث معينة لها أهمية دولية (قامت الحكومتان الفرنسية والإنجليزية باستدعاء سفيريهما فى برلين بعد ١٤ مارس ١٩٣٩) .

وتعتمد حكومة الدولة فى رسم سياستها الخارجية على التقارير والمذكرات التى تصلها من مبعوثيها الدبلوماسيين . وتحتوى هذه التقارير عادة على المعلومات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والحربية مشفوعة برأى المبعوث

---

(١) انظر Cavaré ، المرجع السابق ، ص ١٨ .

(٢) Graham H. Stuart: *American Diplomatic and Consular practice*, New York, 1936, p. 240.

الشخصى فى ميول واتجاهات زعماء الدولة ، ومواقف الرسميين المسئولين واتجاهات الرأى العام . ويتطلب الحصول على هذه المعلومات من الديبلوماسى مشقة كبيرة ومعرفة خاصة بالظروف والأوضاع الوطنية والمحلية ، وإنشاء الصداقات الشخصية مع الشخصيات البارزة فى الدولة . ويقع على وزارة الخارجية عبء الربط بين المعلومات المختلفة التى تصلها من ديبلوماسييها المختلفين ، وتكوين فكرة صحيحة عما يدور بالخارج ويمس ولو من بعيد بالمصالح الوطنية . فقد يشتمل أحد التقارير على تفاصيل محادثة دارت فى دولة أجنبية قد لا يبدو لها منفردة قيمة ما ، إلا أنها إذا ربطت بتقرير وصل من جهة أخرى أو بحادثة وقعت فى مكان معين من العالم ، لظهرت لها صورة أخرى[1] .

وبرغم التزام المبعوثين بالامتناع عن التجسس والالتجاء إلى المصادر المشروعة سواء أكانت خاصة أو عامة للحصول على المعلومات فكثيراً ما تطالب الدول بترحيل بعض رجال السلك السياسى الأجنبى بتهمة الجاسوسية (ما حدث فى السنوات الأخيرة بين الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة الأمريكية) .

٣ — الحماية الديبلوماسية :

يشرف الديبلوماسى على حماية مصالح الدولة ومواطنيها بالخارج ويلجأ

---

(١) "He must be, first and foremost, an interpreter, and this function of interpreting acts both ways. First of all, he tries to understand the country which he serves—its conditions, its mentality, its actions and its underlying motives and to explain these things clearly to his own government. And then, contrariwise, he seeks means of making known to the government and the people of the country to which he is accredited the purposes and hopes and desires of his native land. He is an agent of mutual adjustment between the ideas and forces upon which nations act". J. C. Crew : *Ten Years in Japan*, New York, 1944, p. 262.

انظر أيضاً بادفورد ، المرجع السابق ص ٤٧٨ .

فى ذلك إلى المفاوضات والاتصالات مع وزارة خارجية الدولة المستقبلة . ويقدم المبعوث الدبلوماسى النصائح إلى رعايا دولته ويطالب نيابة عنهم بالتعويض عن الأضرار التى أصابتهم بشرط أن يكونوا قد استنفذوا طرق الطعن والتقاضى الداخلية .

وحماية الرعايا ومصالح الدولة بالخارج مسئولية ضخمة وبخاصة فى الدول التى تتنازعها قوى سياسية غير مستقرة ، وقد تؤدى إلى مشاكل عدة . وإذا تطورت الأحوال وأصبحت الحرب وشيكة الوقوع ، وجب على البعثة بذل الجهد للوصول بمواطنيها إلى مناطق الأمن أو ترحيلهم إلى بلدهم الأصلى . والمعتاد أن تقوم دولة ثالثة فى هذه الحالة (الحرب أو قطع العلاقات السياسية) بالإشراف على مصالح ورعايا الدولة الموفدة . وقد قامت سويسرا والسويد برعاية مصالح المتحاربين خلال الحربين العالميتين . كما قامت الهند بالإشراف على مصالح الجمهورية العربية المتحدة فى المملكة المتحدة إثر قطع العلاقات الدبلوماسية بينهما بعد العدوان الثلاثى على الإقليم الجنوبى (مصر) .

٤ — التفاوض[1] :

يقوم الممثل الدبلوماسى بدور الرسول بين دولته وحكومة الدولة المستقبلة

---

(١) حددت المادة ٣/أ من اتفاقية ڤيينا وظائف البعثات الدبلوماسية بالتالى :
« (أ) تمثيل الدولة المعتمدة فى الدولة المعتمد لديها .
(ب) حماية مصلحة الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها فى الدولة المعتمد لديها ضمن الحدود التى يقرها القانون الدولى .
(ح) التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها .
(د) استطلاع الأحوال والتطورات فى الدولة المعتمد لديها بجميع الوسائل المشروعة وتقديم التقارير اللازمة عنها إلى حكومة الدولة المعتمدة .

ويقتضى هذا إرساله التقارير الرسمية وعقد الإتفاقات والاشتراك فى المفاوضات وفض المنازعات وإزالة سوء التفاهم الذى قد يقوم بين الدولتين . وقد قلت أهمية هذه المهمة نسبياً الآن ، بعد التقدم الحديث فى المواصلات الذى جعل فى استطاعة رئيس الدولة أو وزير الخارجية مباشرتها شخصياً . غير أن هذا لم يؤثر فى مهمة الديبلوماسى الأصلية أو الاستعانة بنصائحه وتوصياته . وعادة تتم المفاوضات فى جو تسوده المودة والصداقة ، وقد تكون مضنية تحتاج إلى دراسة ومهارة . وقد تطالبه حكومته بتقديم مذكرات لا يوافق هو عليها ، وليس له فى هذه الحالة سلطة تعديلها أو تغييرها . وقد تكلفه فى وقت الأزمات ، بالتقدم بالشكاوى والمطالبات أو بالعمل على اتخاذ حكومة الدولة المعتمد لديها موقفاً سياسياً معيناً قد لا توافق هى نفسها عليه . وعليه هنا استخدام الكياسة والمهارة والدقة للتغلب على الصعوبات[1] وبخاصة إذا كانت الدولتان تتنازعان القوة أو النفوذ فى المجال الدولى أو كانت الأزمة مستحكمة بينهما .

رابعاً — فى بعثات التمثيل الديبلوماسى للجمهورية العربية المتحدة :

تنشأ بعثات التمثيل الديبلوماسى العربى بقرار من رئيس الجمهورية بناء

= (هـ) تعزيز العلاقات الودية بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها وإنماء علاقاتهما الإقتصادية والثقافية والعلمية .

كما حظرت فى فقرتها الثانية تفسير أى حكم من أحكام هذه الإتفاقية على أنه يمنع البعثة الديبلوماسية من مباشرة الوظائف القنصلية » .

(١) مثل المقابلات التى تمت بين مندوبى الحلفاء وهتلر وريبنتروب عام ١٩٣٨ — ١٩٣٩ .

ومقابلة Hull-Nomura يوم ضربت اليابان بيرل هاربور بالقنابل . ومفاوضات الاتحاد السوفييتى ودول الغرب المستمرة منذ نهاية الحرب العالمية الثانية .

على اقتراح وزير الخارجية[١] . وتشمل هذه البعثات :

١ — السفارات .

٢ — المفوضيات .

٣ — وفد الجمهورية العربية المتحدة الدائم لدى الأمم المتحدة ومكاتب ممثليها لدى فروعها .

١ — ترتيب درجات أعضاء السلك الدبلوماسي :

ترتب درجات أعضاء السلك الدبلوماسي على الوجه الآتي :

(أ) سفراء فوق العادة مفوضون من الدرجة الأولى والدرجة الثانية :

وقد أدخل القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ هذا التعديل على لقب مبعوثي الدرجة الأولى ، فعدل لقب السفير إلى سفير فوق العادة مفوض أخذاً بما استقر عليه العرف الدولي .

(ب) مندوبون فوق العادة ووزراء مفوضون من الدرجة الأولى والدرجة الثانية والدرجة الثالثة .

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية منح رئيس بعثة التمثيل الدبلوماسي الذي يشغل وظيفة مندوب فوق العادة ووزير مفوض لقب سفير فوق العادة

---

(١) قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ المعدل بالقوانين أرقام ٥٤٨ في ٤ نوفمبر ١٩٥٤ و ٤٦٨ في ٢١ سبتمبر ١٩٥٥ و ٣٢٩ في ١٠ سبتمبر ١٩٥٦ و٣٦٢ في ١٤ أكتوبر ١٩٥٦ و ١٢٢ في ١٣ يونيو ١٩٥٧ و ٢٠٣ في ٢٨ ديسمبر ١٩٥٧ والقرارات الصادرة في ٢٠ فبراير ١٩٥٨ وقرار رقم ٣١٨ في ١٨ فبراير لسنة ١٩٥٩ . والقانون رقم ٧٤ في ١٧ مارس ١٩٥٩ والقانون رقم ١٠٣ الصادر في ١٠ مايو ١٩٥٩ .

مفوض وذلك بصفة مؤقتة[١] .

(ج) مستشارون من الدرجة الأولى والدرجة الثانية ولا يعينون إلا فى السفارات والمفوضيات الهامة .

٤ — سكرتيرون أول وثانى وثالث .

٥ — ملحقون .

هـذا ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية أن يعهد برياسـة بعثة التمثيل الدبلوماسى إلى أحد المستشارين أو السكرتيرين أو القنـاصل العامين أو القناصل وفى هذه الحالة يمنح رئيس هذه البعثة لقب « قائم بأعمال البعثة الدبلوماسية » chargé d'affaire [٢] . ومركزه القانونى يختلف عن القائم بالأعمال بالنيـابة chargé d'affaire ad interim الذى يلى رئيس البعثة فى الوظيفة ويحل محله فى حالة غيابه[٣] .

ويلاحظ أنه يجوز بقرار من رئيس الجمهورية أن يعهد إلى شخص من غير أعضاء السلك الدبلوماسى « أو القنصلى » بالقيام بأعمال وظيفة دبلوماسية بصفة مؤقتة أو بأداء مهمة خاصة ويمنح فى هذه الحالة لقب سفير فوق العادة مفوض أو مندوب فوق العادة ووزير مفوض وتحدد المكافأة التى تمنح

---

(١) المـادة ٥٠ من قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ . ويلاحظ أن منح الوزير المفوض لقب السفير فوق العادة مفوض لا يؤثر فى مرتبه الأصلى ولـكن يرفع من البدلات المخصصة له حتى تتناسب مع لقب السفير .

(٢) المادة ٥١ من القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٣) المادة ٤٨ من نفس القانون .

له بقرار جمهورى بناء على اقتراح وزير الخارجية[١] .

هـذا ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية فى البـلاد التى بها بعثة تمثيل ديبلوماسى أن يعين رئيس هذه البعثة لتولى أعمال رئيس بعثة التمثيل القنصلى وفى هذه الحـالة يمنح لقب « قنصل عام » علاوة على لقبه الأصلى . ولرئيس بعثة التمثيل الديبلوماسى أن يعهـد باختصاصاته القنصلية كلها أو بعضها إلى أحد أعضاء البعثة الديبلوماسية التابعة له[٢] .

٦ — الملحقون الفنيون :

ويجوز لوزير الخارجية أن يندب موظفين من الوزارات الأخرى بالاتفاق مع الوزير المختص لشغل وظائف مستشارين أو سكرتيرين أو ملحقين فنيين ببعثات التمثيل الديبلوماسى ويمنح هؤلاء المرتبات الإضافية وبدل التمثيل والمبالغ الأخرى المقررة للوظائف التى يشغلونها[٣] . ويكون هؤلاء الملحقون الفنيون ، بغير إخلال بما للوزارات ذات الشأن من حق التوجيه والاتصـال المباشر بالملحقين الفنيين التابعين لهـا أو الذين يتصل نشاطهم بأعمالها ، خاضعين لإشراف رئيس بعثة التمثيل الديبلوماسى وخاصة فيما يتعلق بصلاتهم بالهيئات المحلية فى دوائر اختصاص البعثة الديبلوماسية وعليهم أن يطلعوه على تقاريرهم قبل إرسالها إلى الوزارة التى يتبعونها[٤] .

---

(١) المادة ٥٣ من القانون رقم ١٦٦ .

(٢) المادة ٥٢ من نفس القانون .

(٣) المادة ٥٤ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٤) المادة ٥٥ من نفس القانون .

٢ — شروط تعيين أعضاء السلك الدبلوماسى :

(١) الملحقين :

١ — يشترط فيمن يعين ملحقاً بوزارة الخارجية الشروط التالية[١] :

(١) أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية المتحدة من أبوين متمتعين بهذه الجنسية .

(٢) أن يكون متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة .

(٣) أن يكون حاصلا على مؤهل عال من إحدى جامعات الجمهورية العربية المتحدة أو من أحد معاهدها العسكرية أو على شهادة أجنبية تعتبر معادلة له وأن ينجح فى هذه الحالة الأخيرة فى امتحان المعادلة وفقاً للقوانين واللوائح الخاصة بذلك أو يحصل على معادلة من لجنة تعادل الشهادات فى الإقليم السورى بالنسبة إلى من يعينون منه .

(٤) أن يكون محمود السيرة حسن السمعة .

(٥) ألا يكون قد سبق الحكم عليه فى جنايه أو فى جريمة مخلة بالشرف ما لم يكن قد رد إليه اعتباره .

(٦) ألا يكون قد صدر ضده حكم أو قرار تأديبى نهائى لأمر مخل بالشرف ولم يمض على صدوره ثمانية أعوام على الأقل .

(٧) ألا يكون متزوجاً من أجنبية ومع ذلك يجوز بإذن من رئيس الجمهورية إعفاؤه من هذا الشرط إذا كان متزوجاً بمن تنتمى بجنسيتها إلى إحدى البلاد العربية .

---

(١) قانون رقم ١٠٣ سنة ١٩٥٩ الخاص بشروط التعيين فى وظائف الملحقين بوزارة الخارجية والمادة الخامسة من القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٨) ألا تقل سنه عن إحدى وعشرين سنة شمسية وألا تزيد على سبع وعشرين سنة شمسية عند طلبه للامتحان المقرر لشغل الوظيفة .

(٩) أن تثبت لياقته الصحية .

٢ — ويكون التعيين فى وظائف الملحقين من بين الناجحين فى امتحان يحدد تاريخه ومكانه وشروطه ومواده ونسبة النجاح فيه ويعين أعضاء اللجنة التى تجريه بقرار من وزير الخارجية ينشر فى الجريدة الرسمية . ولا يسمح بدخول الامتحان لمن رسب فيه مرتين . ويرتب الناجحون فى الامتحان فى قائمة حسب درجة الأسبقية فيه وإذا تساوى اثنين أو أكثر فى الترتيب قدم الأقدم فى التخرج وعند التساوى يقدم الأكبر سناً ويجرى التعيين فى الوظائف الشاغرة بحسب الترتيب الوارد فى هذه القائمة . وتبقى القائمة صالحة لمدة سنتين من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان لتعيين المقيدين فيها الذين تتوافر فيهم شروط التعيين المنصوص عليها فى المادة السابقة .

ويعتبر المعينون فى وظائف ملحقين تحت الاختبار مدة سنتين من تاريخ إلحاقهم بوظائفهم ، فإن قرر مجلس شئون أعضاء السلكين الدبلوماسى « والقنصلى » بعد انتهاء السنتين عدم صلاحية أحدهم فصل من وظيفته إذا ما اعتمد وزير الخارجية قرار هذا المجلس أو لم يعترض عليه خلال شهر من تاريخ رفعه .

(ب) أعضاء السلك الدبلوماسى الآخرين :

يكون التعيين فى وظائف السلك الدبلوماسى « والقنصلى » بطريق الترقية من الوظيفة التى تسبقها مباشرة وذلك لغاية وظيفة وزير مفوض من الدرجة الثالثة .

ويجوز متى كان المرشح لشغل الوظيفة متمتعاً بالأهلية المدنيـة الكاملة ، غير متزوج بأجنبية ، محمود السيرة حسن السمعة ، لم يحكم عليه من المحاكم أو من مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف أن يعين رأساً فى وظيفة سفير فوق العادة مفوض من الدرجة الأولى أو الدرجة الثانية أو فى وظيفة مندوب فوق العادة ووزير مفوض ، دون التقيد بشرط المؤهل .

ويجوز أن يعين رأساً ، متى توافرت الشروط السابقة ومنها شرط المؤهل ، فى وظيفة مستشار من الدرجة الأولى أو الدرجة الثانية أو سكرتير أول أو ثان أو ثالث[١] :

(١) المستشارون من الدرجتين الأولى والثـانية والسكرتيرون الأول والثوان والثوالث والقناصل العامون من الدرجتين الأولى والثانية والقناصل ونواب القناصل السابقون ، ويكون تعيينهم فى الوظائف التى كانوا يشغلونها أو الوظائف المماثلة لها .

(ب) موظفو الكادرين الفنى والعالى والإدارى ورجال القضاء والنيابة والموظفون الفنيون بمجلس الدولة وإدارة قضايا الحكومة وأعضـاء هيئات التدريس بالجامعات وضباط الجيش من خريجى كلية أركان الحرب ويكون تعيينهم فى الوظائف المقابلة لوظائفهم .

كما يجوز تعيين أعضاء السلك الديبلوماسى[٢] رأساً فى الوظائف المذكورة آنفاً حسبما يقتضيه صالح العمل وبناء على اقتراح وزير الخارجية .

هـذا وتحدد أقدمية من يعينون من الموظفـين من خارج السلكين

---

(١) أو قنصل عام من الدرجة الأولى أو الدرجة الثانية أو قنصل أو نائب قنصل .

(٢) والقنصلى .

الدبلوماسى « والقنصلى » من تاريخ بدء تعيينهم فى السلك الدبلوماسى أو « القنصلى » بعد تأدية امتحان مسابقة تكتب فيه صلاحيتهم ويحدد شروطه قرار يصدره وزير الخارجية[١] .

ولا يجوز أن يعين رأساً فى وظائف السلك الدبلوماسى « والقنصلى » من جاوزت سنه ستين سنة ميلادية عدا من يعين فى وظيفة سفير فوق العادة مفوض .

ويحلف أعضاء السلك الدبلوماسى «والقنصلى» قبل اشتغالهم فى وظائفهم يمين الإخلاص للوطن ودستور البلاد وقوانينها وأن يؤدى أعمال وظائفه بالذمة والشرف[٢] . ويحلف السفراء فوق العادة المفوضون والمندوبون فوق العادة والوزراء المفوضون والمستشارون من الدرجة الأولى أمام رئيس الجمهورية بحضور وزير الخارجية ويحلف باقى أعضاء السلك الدبلوماسى « والقنصلى » أمام وزير الخارجيـة . وعند تعذر الحلف أمام رئيس الجمهورية أو وزير الخارجية تؤدى اليمين كتابة بصفة مؤقتة ويبعث بها إلى وزير الخارجية .

(ج) موظفو البعثات ومستخدموها من الإداريين والكتابيين :

يلحق بالبعثات المصرية موظفون من الكادرين الإدارى والكتابى بالديوان العام للقيام بما يعهد إليهم من مسك العهد وأعمال المحفوظات والمسائل الإدارية والمالية والكتابية . على أن يكونوا حاصلين على شهـادة التجارة

---

(١) المـادة ٥ من قانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٩ ، وقد صدر القانون رقم ٢٤٣ لسنة ١٩٦٠ (الجريدة الرسمية ١٨ يوليو ١٩٦٠ ، عدد ١٦٠) مقيداً من هذا الشرط إذ يقضى بجواز نقل ضباط القوات المسلحة وغيرهم من موظفى الدولة بقرار جمهورى خلال ستة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون إلى وظائف السلكين الدبلوماسى والقنصلى دون التقيد بالقواعد المقررة عند التعيين فى تلك الوظائف ، على أن يحتفظ الموظفون المنقولون بمرتباتهم عند النقل ، فإذا كانت تجاوز نهاية مربوط درجة الوظيفة المنقول إليها احتفظوا بمرتباتهم بصفة شخصية .

(٢) المادة ١٠ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

المتوسطة أو ما يعادلها على الأقل وألا تقل درجاتهم عن السابعة ولا تزيد عن الخامسة[1] .

(د) المترجمون والكتبة المؤقتون :

ويجوز عند الاقتضاء وبإذن من وزارة الخارجية وبالشروط التى تضعها تعيين مترجمين وكتبة مؤقتين فى البعثات الدبلوماسية والقنصلية ويجوز انتخابهم محلياً كما يجوز أن يكونوا من الأجانب .

ويعين المترجمون والكتبة المؤقتون بالمكافأة التى تحددها لهم وزارة الخارجية ، وليس لهم الحق فى بدل اغتراب أو بدل ملابس ولا فى مصاريف انتقال أو بدل سفر عند التعيين أو الرفت أو مكافأة عن مدة خدمتهم إلا إذا كانت قوانين بلادهم تحتم صرف هذه المكافأة[2] .

(هـ) الخدم :

تلحق وزارة الخارجية خدماً من درجات مختلفة ببعثاتها التمثيلية بالخارج[3] .

---

(١) المادة ٧ من لائحة ٢٠ فبراير ١٩٥٧ الخاصة بشروط الخدمة فى وظائف السلكين الدبلوماسى والقنصلى ويصرف لهم بدل اغتراب بالفئات :

الدرجة الخامسة (٢٤٠ جنيهاً سنوياً) .

الدرجة السادسة (١٨٠ « «) .

الدرجة السابعة (١٢٠ « «) .

(٢) ويكون صرف بدل الاغتراب مشاهرة باعتبار جزء من إثنى عشر جزءاً أسوة بالمرتبات . ويسرى على من ينطبق عليهم الوصف السابق أحكام المادتين ٣ ، ٤ من اللائحة (وسنتكلم عنهما فيما بعد) على أن تحتسب نسبة العلاوة العائلية أو بدل الاغتراب الإضافى على أساس بدل الاغتراب المقرر لهم .

(٣) المادة ٢٨ من اللائحة المذكورة تنص على الفئات التالية :

خادم درجة أولى من ١٢ إلى ٢٠ جنيهاً شهرياً .

خادم درجة ثانية من ٨ إلى ١٢ جنيهاً شهرياً .

=

ولوزارة الخارجية حق التعيين بأى مرتب ومنح العلاوات فى حدود الدرجات المذكورة حسب ظروف الحال[١] .

ويجوز للبعثات الدبلوماسية « والقنصلية » تعيين خدم محليين مصريين أو أجانب بمكافأة شهرية بعد موافقة وزارة الخارجية[٢] .

٣ — فى مرتبات ورواتب السلكين الدبلوماسى « والقنصلى » :

يستحق رئيس البعثة الدبلوماسية رواتب من تاريخ وصوله مقر وظيفته ويستحق أعضاء البعثة التمثيلية وموظفوها الإداريون والكتابيون رواتبهم من تاريخ مباشرة كل منهم للعمل بمقر وظيفته[٣] .

(١) فى المرتبات :

ترتب درجات أعضاء السلكين الدبلوماسى « والقنصلى » على الوجه الآتى :

= خادم درجة ثالثة من ٥ إلى ٨ جنيهاً شهرياً . ويمنح بدل الاغتراب الإضافى على أساس مرتباتهم .

(١) تقرر المادة ٢٩ منح الخدم المصريون عير المعينين محلياً بالبعثات الدبلوماسية والقنصلية مكافأة توازى مرتب شهر ونصف ولا تقل عن عشرة جنيهات مصرية فى حالة التعيين أو النقل أو الفصل من الخدمة وذلك نظير ما يتكلفه من النفقات التى يستلزمها نقل العفش أو الأمتعة وكذا نظير جميع المصاريف النثرية المتعلقة بسفر الخادم وأفراد عائلته . كما تقرر المادة ٣١ الحق للخدم الوارد ذكرهم فى السفر على نفقة الحكومة بالدرجة الثالثة بحراً وبالسكة الحديد وبالدرجة السياحية إذا كان السفر بالطائرة ، فى حالات التعيين والنقل والفصل من الخدمة والقيام بمأمورية . وتقضى المادة ٣٣ بتحمل وزارة الخارجية بنفقة كساوى الخدم بالطريقة التى تقررها .

(٢) وتنص المادة ٣٤ من اللائحة السابقة على أنه فى حالة فصل الخادم المعين محلياً أو وفاته تصرف له أو لورثته مكافأة تعادل شهراً عن كل سنة من سنين الخدمة بشرط ألا تقل هذه المدة عن سنة وعلى ألا تزيد المكافأة عن مجموع المكافآت التى كان يحصل عليها فى السنة الأخيرة من خدمته إلا إذا كانت قوانين البلد تخالف ذلك .

(٣) لائحة ٢٠ فبراير ١٩٥٨ .

	جنيه	جنيه
سفير	من ١٦٠٠	إلى ١٨٠٠
وزير مفوض	« ١٢٠٠	« ١٥٠٠
مستشار « أو قنصل عام درجة أولى »	« ٧٨٠	« ١١٤٠
سكرتير أول « أو قنصل عام درجة ثانية »	« ٥٤٠	« ٧٨٠
سكرتير ثان « أو قنصل »	« ٤٢٠	« ٥٤٠
سكرتير ثالث أو نائب قنصل	« ٣٠٠	« ٤٢٠
ملحق	« ١٨٠	« ٣٠٠

(ب) فى الرواتب :

١ — بدل التمثيل الأصلى :

يصرف لأعضاء السلكين الدبلوماسى « والقنصلى » بدل تمثيل أصلى لمواجهة النفقات التى يستلزمها تمثيل مصر تمثيلا لائقاً وذلك طبقاً للفئات المبينة بالجدول الآتى :

أولا — بالنسبة لأعضاء البعثات التمثيلية :

سفير فوق العادة مفوض أو مندوب فوق العادة ، ووزير مفوض بلقب سفير ٣٠٠٠ جنيهاً سنوياً .

مندوب فوق العادة ووزير مفوض	١٥٠٠ جنيه
قائم بالأعمال	١٠٠٠ «
مستشار	٦٠٠ «
« قنصل عام من الدرجة الأولى »	٦٦٠ «
سكرتير أول	٤٢٠ «
« قنصل عام من الدرجة الثانية »	٥٨٠ «

سكرتير ثان	٣٦٠ جنيه
« قنصل »	٤٢٠ «
سكرتير ثالث	٣٠٠ «
« نائب قنصل »	٣٦٠ «
ملحق	٢٤٠ «

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية زيادة بدل التمثيل المخصص للسفير فوق العادة المفوض أو المندوب فوق العادة ووزير مفوض بلقب سفير إلى ٢٥٠٠ جنيه وذلك فى الدول التى تقتضى المصلحة العامة تلك الزيادة فيها .

ثانياً : بالنسبة لأعضاء السلك الديبلوماسى بالديوان العام لغاية درجة سكرتير أول :

سفير	٦٢٥ جنيهاً سنوياً	
وزير بلقب سفير	٥٠٠ «	«
وزير مفوض	٣٧٥ «	«
مستشار	٢٤٠ «	«
سكرتير أول	١٢٠ «	«

ويكون صرف بدل التمثيل مشاهرة باعتبار جزء من اثنى عشر جزءاً أسوة بالمرتبات .

ولقد نص القرار الجمهورى رقم ٣١٨ لسنة ١٩٥٩ على تحديد بدل التمثيل لأعضاء السلكين الديبلوماسى « والقنصلى » الخاضعين للمرسوم التشريعى ٥٨ لسنة ١٩٥٢ « الإقليم السورى » حتى يتساوى ما يستحقه كل منهم من رواتب شهرية ومجموع الرتب وبدل التمثيل الذى يحصل عليه عضو السلكين

الدبلوماسى والقنصلى الذى يخضع للقانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ « الإقليم المصرى » المتقابل معه فى الوظيفة والمعين بالديوان العام[١] .

ويصرف لأعضاء السلكين الدبلوماسى « والقنصلى » وكذلك للموظفين الإداريين والكتابيين بالبعثات أو بالديوان العام علاوة على ما يصرف لمن يعمل بالبعثات منهم من بدل تمثيل أصلى أو بدل اغتراب ، بدل لغات نظير إتقانهم إحدى اللغات الأجنبية غير اللغتين الانجليزية والفرنسية وذلك طبقاً للأوضاع والشروط وبالكيفية التى يصدر بها قرار من وزير الخارجية وبالفئات التى يقررها رئيس الجمهورية .

(ب) علاوة عائلية[٢] :

يصرف لأعضاء السلكين فى البعثات التمثيلية المتزوجين أو غير المتزوجين ولهم ولد علاوة عائلية بنسبة ١٥٪ من بدل التمثيل الأصلى ترفع إلى ٢٥٪ للمتزوج وله ولد أو أكثر أو لغير المتزوج وله ولدان أو أكثر وذلك حتى درجة مستشار ، أما السفراء والوزراء المفوضون فلا تصرف لهم فى هذه الحالات علاوة عائلية إلا بنسبة ١٥٪ من بدل التمثيل الأصلى . وتعتبر العلاوة العائلية جزءاً من بدل التمثيل الأصلى وتسرى عليها القواعد الخاصة باستحقاقه وخفضه وانتهائه .

(ح) بدل التمثيل الإضافى وإعانة غلاء المعيشة[٣] :

تحدد فئات بدل التمثيل الإضافى لأعضاء السلكين الدبلوماسى « والقنصلى »

---

(١) الجريدة الرسمية ٣٧ فى ٢٦ فبراير سنة ١٩٥٩ .

(٢) لائحة ٢٠ فبراير ١٩٥٨ — المادة ٣ وما بعدها .

(٣) المواد ٤ ، ٥ من اللائحة .

بالخارج وكذلك بدل الاغتراب الإضافى للموظفين الإداريين والكتابيين بقرار من وزير الخارجية بعد أخذ رأى لجنة تشكل لهذا الغرض برئاسة وكيل الوزارة وعضوية وكلاء الوزارة المساعدين وأقدم المفتشين وممثل عن كل من وزارة المالية والاقتصاد وديوان الموظفين . وتعقد هذه اللجنة كل ستة شهور على الأقل وذلك للنظر فى تعديل هذه النسب زيادة أو نقصاً بناء على ما تراه الوزارة وفى ضوء الشكاوى التى ترد اليها من بعثاتها فى الخارج وتقارير المفتشين ، وعلى أن يراعى مركز الجمهورية العربية المتحدة فى هذه البلاد ، ومستوى وظروف المعيشة فيها . ويعمل بقرار الوزير من تاريخ صدوره إذا كان تعديل النسب بالزيادة ، وبعد ثلاثة أشهر من تاريخ الشهر الذى صدر فيه القرار إذا كان تعديل النسب بالخفض . ولا يعتبر إعانة غلاء معيشة فى الخارج سوى الجزء من الرواتب المساوى لمقدار إعانة غلاء المعيشة المقررة على ما يتقاضاه عضو السلكين الدبلوماسى « القنصلى » والموظف الإدارى والكتابى لو كان يعمل فى مصر .

هذا ويصرف لعضو السلكين الدبلوماسى و القنصلى الذى يندب لمهمة من الوزارة أو من الخارج فى جهة غير البلد الذى به مقر وظيفته بدل التمثيل بالفئات المقررة للبلد الذى به مقر وظيفته الأصلى أو البلد المنتدب فيه أيهما أكثر ويصرف له أيضاً هذا البدل أثناء السفر بالفئات المقررة لوظيفته فى مقر عمله الأصلى أو فى البلد المنتدب فيه أيهما أكثر وذلك كله على ألا يزيد مجموع ما يصرف له من بدل تمثيل والسفر عما يصرف لرئيس الوفد إذا كان عضواً فى وفد للجمهورية العربية بالخارج .

(د) بدل الإنابة :

فى أحوال خلو وظيفة رئيس البعثة الدبلوماسية «أو القنصلية » أو وجوده

فى أجازة أو تغيبه فى غير الدولة التى بها مقر وظيفته الأصلى ، يمنح من يقوم بالعمل مقامه إبتداء من هذا التاريخ علاوة على بدل تمثيله الأصلى بدل إنابة يعادل ربع بدل التمثيل الأصلى المقرر لرئيس البعثة بشرط ألا يتجاوز ما يصرف من هذا البدل خمسين جنيهاً فى الشهر وعلى ألا يزيد مجموع بدل التمثيل الأصلى وبدل الإنابة عما يتقاضاه رئيس البعثة من بدل تمثيل أصلى .

(هـ) بدل الملابس :

يصرف لأعضاء السلكين الدبلوماسى « والقنصلى » المعينين بالبعثات لأول مرة بدل ملابس قدره ١٥٠ جنيهاً . وتتحمل وزارة الخارجية النفقات الفعلية لعمل الكسوة الرسمية المقررة للوظيفة ، كما تتحمل نفقات تعديل هذه الكسوة إذا لزم الأمر عند الترقية .

(و) مصاريف الانتقال[١] :

يكون سفر أعضاء السلكين الدبلوماسى « والقنصلى » وعائلاتهم فى أحوال التعيين والنقل والندب والاستدعاء والفصل على نفقة وزارة الخارجية فى الدرجة الأولى براً وبحراً وجواً . وفى الدرجة الأولى الممتازة بالنسبة للسفراء

---

(١) هذا وقد تقرر إعفاء رجال السلك الدبلوماسى والقنصلى للجمهورية العربية المتحدة وغيرهم من موظفى وزارة الخارجية الذين يعملون بالهيئات فى الخارج وموظفى الوزارات الملحقين بهذه البعثات والذين صدرت قرارات نقلهم إلى القاهرة أو إنهاء خدماتهم أو إحالتهم إلى المعاش قبل العمل بقانون الجمارك الجديد من الضرائب الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم المقررة على الأمتعة الشخصية بما فيها « السيارة الخاصة » . وقد اشترط قرار الإعفاء أن يكون قد مضى على تمليك هذه الأشياء واستعمالها ٦ أشهر على الأقل وأن يكون قد تم شحنها حتى آخر أكتوبر ١٩٦٠ وذلك بالإضافة إلى صدور قرار النقل أو انتهاء الخدمة أو الإحالة إلى الاستيداع كما يقضى القرار بأن تستحق الضرائب الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم على الأشياء المعفاة طبقاً لهذا القرار إذا تم التصرف فيها قبل مضى سنتين من تاريخ دخولها الجمهورية العربية المتحدة .

والوزراء المفوضين . ويتضمن ذلك كافة مصاريف السفر بما فيه المبيت فى عربات النوم . وإذا ما استخدم العضو سيارته الخاصة فى السفر يصرف له قيمة تذاكر السفر بالسكة الحديد وعربات النوم له ولأفراد عائلته المرافقين له . ويعامل الموظفون الإداريون والكتابيون معاملة أعضاء البعثة من الدبلوماسيين من حيث مصاريف الانتقال ، على أن يكون لهم حق السفر فى الدرجة المقررة لوظائفهم .

وتشمل عائلة العضو الدبلوماسى « أو القنصلى » أو الموظف الإدارى أو الكتابى الزوجة وأولاده الإناث غير المتزوجات والذكور دون الحادية والعشرين كما تشمل من يعوله العضو من أفراد عائلته . وتتحمل الوزارة كذلك نفقات سفر خادم تابع للعضو الدبلوماسى « والقنصلى » فى الدرجة الثالثة براً وبحراً وفى الدرجة السياحية جواً وإذا كان له أولاد تقل سنهم عن ١٢ سنة فتتحمل الوزارة أيضاً مصاريف مربية فى الدرجة المرخص له بالسفر فيها ، وتكون مصاريف سفر عائلة العضو وخادمه ومربية أطفاله على نفقة وزارة الخارجية سواء أ كانوا فى صحبته أو كان سفرهم سابقاً لسفره وعليه أن يطلب كتابة الإحتفاظ بالحق فى سفرهم إذا كان ذلك لاحقاً لسفره . ولا تتحمل وزارة الخارجية بنفقات من يعوله العضو من أفراد عائلته إلا بترخيص منها ، وإذا تزوج أحدهم أثناء خدمته بالخارج ، تتحمل وزارة الخارجية نفقات سفر الزوجة إلى مقر عمل زوجها .

وتتحمل الوزارة فى حالات السفر بسبب التعيين[1] والنقل والفصل نفقات

---

(١) فى أحوال الانتدابات أو المأموريات لا يسوغ لعضو السلك الدبلوماسى « أو القنصلى » أن يستصحب معه على نفقة الوزارة أحداً من أفراد عائلته إلا بترخيص خاص من وزير الخارجية وبشرط أن يكون الانتداب أو المأمورية لأكثر من شهرين .

نقل الأمتعة والأثاث بما فيه سيارة واحدة من تغليف وحزم ومشال وشحن وتأمين بالبر أو البحر على أن يقدم بياناً مفصلا بما يريد نقله تعتمده الوزارة أو رئيس البعثة الديبلوماسية(١) .

(ز) سكن رؤساء البعثات وسياراتهم :

يتمتع رؤساء البعثات الديبلوماسية بحق السكن المجاني مع استعمال الأثاث فى دور تقوم الوزارة بإعدادها لهـذا الغرض . وتتحمل الوزارة مصاريف الكهرباء والمياه والغاز والتهوية والتدفئة والنظافة ، كما تتحمل بأجور الخدمة فى الحدود التى تقررها . ولا يجوز للقائمين بالأعمال بالنيابة النزول فى سكن رئيس البعثة إلا إذا كان منصبه شاغراً . ويشترط الحصول على ترخيص كتابى من الوزارة وعليه أن يخلى السكن فور صدور قرار تعيين رئيس البعثة وإبلاغه إليه .

وتخصص لرؤساء البعثات الديبلوماسية سيارة يكون لهم حق استعمالها دون غيرهم من أعضاء البعثة ، على أن يتحملوا نفقات وقودها .

---

(١) وإذا استخدم العضو الطريق الجوى تتحمل الوزارة بالإضافة إلى ما سبق مصاريف ما لا يزيد عن ٥٠ كيلو جراماً خلاف الوزن المسموح له به ولأفراد عائلته بالطائرة . ومع ذلك للعضو الديبلوماسى والموظف الإدارى أو الكتابى إذا رغب الحق فى أن يصرف له مرتب شهر ونصف نظير تلك النفقات (المادة ١٧ من اللائحة) . ولعضو السلكين الديبلوماسى « والقنصلى » وللموظف الإدارى والكتابى بالبعثة الذى ينقل أثناء وجوده فى الإجازة بمصر أو الخارج الحق فى مصاريف السفر له ولمن ينقلون من عائلته وأتباعه على نفقة الوزارة من محل وجوده إلى مقر وظيفته الجديدة بشرط ألا تزيد هـذه المصاريف عن تلك التى تتكفلها الوزارة لو كان موجوداً عند النقل فى مقر وظيفته الأصلى وتسرى هذه الأحكام فى حالات الندب والفصل (المادة ١٨) . وإذا رغب العضو فى قضاء إجازته فى مصر فله الحق فى السفر إليها هو وأفراد عائلته وأتباعه وتتحمل الوزارة نفقات سفرهم إذا كان قد قضى فى الخدمة فى الخارج ثلاث سنوات متصلة تدخل فيها مدة الإجازة المصرح له بها بشرط ألا تقل مدة الخدمة فى أى فترة عن سنة واحدة . وتخفض المدة إلى سنتين بالنسبة للبلاد التى تقع بين خطى العرض ١٢ شمال وجنوب خط الاستواء (المادة ١٩) .

(ط) العلاج والتمريض ومصروفات الوفاة :

(ا) إذا مرض العضو الدبلوماسى « أو القنصلى » أو الموظف الإدارى أو الكتابى أثناء وجوده فى الخارج ورأى رئيس البعثة أن حالته مما يستوجب النظر ، يكلف طبيبين بفحصه لتقرير ما إذا كانت حالته تستوجب عودته لأنها ليست مما تحتمل الشفاء أو لأنه لا يكون بعد شفائه قادراً على الاستمرار فى الخدمة بالخارج. فإذا اقر الطبيبان وجوب عودته تتحمل الوزارة مصروفات العودة وتتخذ جميع الإجراءات اللازمة لراحته . كما تتحمل الوزارة تكاليف الكشف ونفقات العلاج والتمريض لأعضاء بعثاتها وموظفيها الإداريين والكتابيين بعد عرض المريض على القومسيون أو طبيبين معتمدين وبموافقة رئيس البعثة التى يتبعونها وعليه إخطار الوزارة بذلك .

وإذا توفى أحد أعضاء البعثات أو موظفيها أو أحد أفراد عائلاتهم المقيمة بالخارج تتحمل الوزارة نفقات السفر ونفقات التحنيط ونقل الرفات إلى الجهة التى يدفن فيها ببلده .

هذا وتنتهى حقوق أعضاء السلكين الدبلوماسى والقنصلى والموظفين الإداريين والكتابيين الملحقين بالبعثات فى المرتبات والرواتب أى فى بدل التمثيل الأصلى والإضافى والعلاوة العائلية وبدل الاغتراب الأصلى والإضافى فى الأحوال التالية :

١ — عند الإحالة على المعاش أو الفصل من الخدمة :

(ا) بالنسبة لرؤساء البعثات الدبلوماسية ابتداء من اليوم التالى لتاريخ انتهاء مهمتهم سواء بتقديم أوراق استدعائهم أو بمغادرتهم مقار أعمالهم .

(ب) بالنسبة لباقى أعضاء البعثة وللموظفين الإداريين والكتبة ، ابتداء من اليوم التالى لتاريخ مغادرتهم لمقر عملهم .

٣ — وفى حالة النقل إلى وزارة أو مصلحة أخرى ، ابتداء من تاريخ مغادرة العضو أو الموظف الإدارى والكتابى لمقر عمله[١] .

٤ — فى أقدمية وترقية ونقل وندب أعضاء السلك الدبلوماسى « والقنصلى » :

(ا) الأقدمية والترقية :

تعين أقدمية الملحقين فى القرار الصادر بتعيينهم وفقاً للترتيب الوارد فى قائمة الناجحين فى امتحان الملحقين[٢] . أما باقى أعضاء السلك الدبلوماسى « والقنصلى » فيكون تحديد أقدميتهم وفقاً لتاريخ القرار الجمهورى الصادر بتعيينهم أو بترقيتهم . وإذا عين عضوان أو أكثر فى وقت واحد وفى نفس الدرجة أو رقوا إليها حسبت أقدميتهم وفقاً لترتيب تعيينهم أو ترقيتهم فى القرار . وتعتبر أقدمية أعضاء السلك الدبلوماسى «والقنصلى» السابقين الذين يعادون إلى مناصبهم من تاريخ القرار الصادر بتعيينهم أول مرة . وتحدد أقدمية من يعينون من الموظفين من تاريخ القرار الجمهورى الصادر بتعيينهم بوزارة الخارجية[٣] ، ويعين القرار الجمهورى أقدمية غير الموظفين . وينشأ بوزارة الخارجية مجلس دائم يسمى « مجلس شئون أعضاء السلكين الدبلوماسى والقنصلى » . ويختص المجلس بالنظر فى تعيين وترقية ونقل أعضاء السلك الدبلوماسى « والقنصلى » من درجة مستشار فأقل . ويرفع رئيس المجلس قرارات المجلس إلى وزير الخارجية لاعتمادها فإذا لم يعتمدها أو لم يبين اعتراضه

(١) المادة (١١) من لائحة شروط الخدمة بوزارة الخارجية ، ٢٠ فبراير ١٩٥٨ .

(٢) المادة (١١) من قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٣) المادة (٥) من قانون رقم ٧٤ بتنظيم وزارة الخارجية ١٩٥٩ .

عليها خلال شهر من تاريخ رفعها اليه اعتبرت معتمدة وتنفذ[١]. ويقدم رؤساء بعثات التمثيل الدبلوماسى « والقنصلى » ومديرو الإدارات بوزارة الخارجية تقارير دورية عن أعضاء السلك الذين يعملون معهم تبين مقدار صلاحيتهم. وتقوم اللجنة السابق الإشارة إليها بفحص هذه التقارير وتقدير صلاحية العضو ويكون تقديرها نهائياً[٢]. ويحال العضو الذى يقدم عنه تقريران متتاليان بدرجة ضعيف إلى الهيئة التى يشكل منها مجلس التأديب لفحص حالته فإذا تبين لها أنه قادر على تحسين حالته وجهت إليه تنبيهاً بذلك وإلا قررت نقله إلى وظيفة أخرى فإذا قدم عنه تقرير ثالث بدرجة ضعيف يفصل من الخدمة. ويترتب على تقديم تقريرين متتالين عن العضو بدرجة ضعيف عدم أحقيته لأى علاوة دورية.

وتكون الترقية إلى وظيفة سكرتير ثالث وما يعلوها من وظائف لغاية سكرتير أول أو قنصل عام من الدرجة الثانية بالأقدمية فى الدرجة ومع ذلك تجوز الترقية بالاختيار للصلاحية فيما لا يزيد على ربع الوظائف الخالية فى كل درجة ويشترط أن يكون من وقع عليه الاختيار قد أمضى سنتين على الأقل فى درجته. ويبدأ بالنسبة المخصصة للأقدمية ويرقى أقدم الأعضاء مع تخطى الضعيف. أما النسبة المخصصة للترقية بالاختيار فالترقية فيها حسب ترتيب درجات الصلاحية فى العامين الأخيرين.

---

(١) أما إذا اعترض الوزير على كل أو بعض قرارات المجلس فعليه أن يبدى كتابة أسباب هذا الاعتراض ويعرضها على المجلس الذى يجب أن يبدى رأيه فى اعتراض الوزير فى بحر شهر على الأكثر من تاريخ عرضها عليه فإذا انقضت هذه المدة دون أن يبدى المجلس رأيه اعتبر رأى الوزير نهائياً ، أما إذا تمسك المجلس برأيه فيرفع قراراته فى هذا الشأن للوزير لاتخاذ ما يراه ويعتبر قراره فى هذه الحالة نهائياً . انظر قانون رقم ٢٠٣ فى ٢٨ ديسمبر ١٩٥٧ .

(٢) ويخضع لنظام التقارير السنوية أعضاء السلك الدبلوماسى « والقنصلى » لغاية من يشغل وظيفة سكرتير أول أو قنصل عام من الدرجة الثانية . انظر قانون رقم ٥٤٨ فى ٤ نوفمبر ١٩٥٤ .

وتكون الترقية إلى وظيفة مستشار أو قنصل عام من الدرجة الأولى وما يعلوها من وظائف بالاختيار للصلاحية دون التقيد بالأقدمية وعلى الوزارة إخطار من تتخطاهم فى الترقية بالاختيار من هؤلاء الأعضاء ولهم التظلم إلى الوزير فى خلال شهر من إخطارهم وتكون قرارات الوزير فى هذا الشأن نهائية ، ولا يجوز الطعن فيها أمام أية جهة كانت . ولا يجوز النظر فى ترقية الموظف المنقول من وزارة أو مصلحة إلى إحدى وظائف وزارة الخارجية إلا بعد مضى سنة على الأقل من تاريخ نقله مالم تكن الترقية فى نسبة الاختيار(١).

(ب) فى النقل والندب :

ينقل إلى الديوان العام بالوزارة أعضاء بعثات التمثيل الدبلوماسى و « القنصلى » عدا السفراء فوق العادة المفوضين والمندوبين فوق العادة والوزراء المفوضين متى أمضوا بالخارج خمس سنوات متتالية على الأكثر ويجوز مدها سنة واحدة بقرار مسبب من وزير الخارجية ولا يجوز نقلهم إلى الخارج ثانية إلا بعد مضى مدة لا تقل عن سنتين(٢). هذا ولا يجوز إبقاء عضو بعثة التمثيل فى البلاد الواقعة بين خطى العرض ١٢ شمال وجنوب خط الاستواء أو فى البلاد التى يصدر بها قرار من وزير الخارجية أكثر من سنتين متتاليتين ويجوز مدها سنة أخرى إذا دعت الضرورة . ولا يجوز أن تتجاوز المدة ثلاث سنوات متتالية إلا برضاء العضو . كما لا يجوز نقل عضو

---

(١) المواد ١٣ ، ١٤ ، ١٥ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ ، وانظر أيضا القوانين رقم ٥٤٨ لسنة ١٩٥٤ ، ورقم ٢٠٣ لسنة ١٩٥٧ .

(٢) المادة ١٦ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

بعثة التمثيـــل من مقر وظيفته قبل مضى سنتين مالم يقض صالح العمل بغير ذلك[١].

ويجوز لوزير الخارجيـــة أن ينذب أعضاء بعثات التمثيل الدبلوماسى و « القنصلى » للعمل بديوان الوزارة . كما يجوز له أن ينذب أعضاء السلك المعينين بديوان الوزارة للعمل فى بعثات التمثيل الدبلوماسى و « القنصلى » على ألا تجاوز مدة الندب سنة واحدة[٢]. كما يجوز لوزير الخارجية أن ينذب بصفة مؤقتة أعضاء بعثات التمثيل الدبلوماسى فى وظائف بعثات التمثيل القنصلى وفى هذه الحالة يكون للعضو المنتدب جميع اختصاصات عضو بعثة التمثيل القنصلى الذى ندب فى وظيفته . كما يجوز لوزير الخارجية أن ينذب بصفة مؤقتة أعضاء بعثات التمثيل القنصـلى فى وظائف بعثات التمثيل الدبلوماسى[٣].

٥ — واجبات أعضاء السلك الدبلوماسى و « القنصلى »[٤] :

(١) يجب أن يقيم أعضاء البعثات فى المدينة التى بها مقر وظائفهم ولا يجوز أن يقيموا بعيداً إلا لأسباب يقرها وزير الخارجية .

(ب) يجب ألا يفضوا بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التى ينبغى أن تظل سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات خاصة ويظل الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد انفصالهم من وظائفهم .

---

(١) المادة ١٧ ، ١٨ من نفس القانون .

(٢) المادة ١٩ من نفس القانون .

(٣) المادة ٢٠ من نفس القانون .

(٤) المادة ٢٤ من نفس القانون .

(حـ) يجب أن يظهروا بالمظهر اللائق بالوظيفة التى يشغلونها .

٦ — فى تأديب[1] أعضاء السلك الدبلوماسى و « القنصلى » :

لوزير الخارجية حق تنبيه أعضاء السلك الدبلوماسى إلى ما يقع منهم مخالفاً لواجباتهم أو مقتضيات وظيفتهم ويكون التنبيه شفهياً أو كتابة . وإذا تكررت المخالفات أو استمرت أقيمت الدعوى التأديبية . ويتولى التحقيق فيما ينسب إليهم رئيسهم المباشر أو من يندبه من أعضاء السلك الدبلوماسى ولوزير الخارجية أن يباشر التحقيق بنفسه أو أن يعهد به إلى أحد أعضاء السلك ، هذا ولوزير الخارجية إيقاف العضو عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ، على أنه لا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف على ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس التأديب . كما أن لرئيس بعثة التمثيل الدبلوماسى عند وجود أسباب خطيرة وموجبة للاستعجال أن يوقف مؤقتاً أى عضو من أعضاء البعثة الدبلوماسية أو القنصلية التابعين له على أن يخطر وزير الخارجية فى الحال بذلك ، وللوزير الحق فى إلغاء الإيقاف أو مده .

ويصدر القرار بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية من وكيل وزارة الخارجية متضمناً بياناً بالتهمة المنسوبة إلى العضو . ويختص بتأديب أعضاء السلك الدبلوماسى و « القنصلى » مجلس تأديب يشكل لهذا الغرض فى وزارة الخارجية[2] . وتنقضى الدعوى التأديبية باستقالة العضو المحال إلى المحاكمة

---

(١) المواد من ٢٥ إلى ٤١ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٢) تنص المادة ٣٠ على تشكيل المجلس على الوجه الآتى :

(١) مندوب فوق العادة وزير مفوض يعينه وزير الخارجية رئيساً . (٢) نائب من شعبة الشئون الداخلية والسياسية بمجلس الدولة . (٣) رئيس بنيابة ، عضوين . وإذا كانت التهمة موجهة إلى سفير فوق العادة مفوض أو مندوب =

وقبول وزير الخارجية لها[١].

٧ — انتهاء خدمة أعضاء السلك الدبلوماسى و « القنصلى » فى الجمهورية العربية المتحدة :

(ا) الاستقالة : تنتهى خدمة عضو السلك باستقالته من الخدمة . ويعتبر مستقيلا من وظيفته من يتزوج منهم بأجنبية . ويلاحظ أنه لا يترتب على استقالة العضو سقوط حقه فى المعاش أو المكافأة[٢].

(ب) الإحالة على المعاش[٣] : يحال عضو السلك الدبلوماسى أو القنصلى إلى المعاش عند بلوغه سن ستين سنة ميلادية ، ويجوز مد خدمته بقرار من وزير الخارجية بعد الاتفاق مع وزير المالية والاقتصاد لمدة لا تجاوز سنتين عدا من يشغل وظيفة سفير فوق العادة مفوض فيجوز مدها مدة تجاوز السنتين .

= فوق العادة ووزير مفوض شكل المجلس على الوجه الآتى :
(١) وزير الخارجية رئيساً . (٢) وزير العدل . (٣) رئيس محكمة استئناف القاهرة . (٤) النائب العام . (٥) رئيس شعبة الشئون الداخلية والسياسية بمجلس الدولة ، أعضاء .

(١) يحكم المجلس بالعقوبات التالية : الإنذار ، اللوم ، العزل من الوظيفة ، العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

(٢) ويسوى المعاش أو المكافأة وفقاً لقواعد المعاشات والمكافآت المقررة للموظفين المفصولين بسبب إلغاء الوظيفة أو الوفر . (المواد ٤٢ ، ٤٣ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤) .

(٣) المادة ٤٤ من نفس القانون . وتضيف المادة ٤٥ أنه يجوز إبقاء عضو السلك بعد انتهاء خدمته مدة لا تجاوز شهراً واحداً لتسليم ما فى عهدته ولا يجوز مد هذا الميعاد إلا بترخيص من وزير المالية والاقتصاد لمدة لا تجاوز شهرين إذا اقتضت الضرورة ذلك وتصرف له عن كل شهر من مدة التسليم مكافأة تعادل مجموع ما كان يصرف له شهرياً قبل انتهاء خدمته .

(ﺣ) الوفاة : إذا توفى أحد أعضاء السلك أثناء تأدية وظيفته فى الخارج أو توفى وهو فى أجازة فى الخارج فى غير مقر عمله . ويصرف لعائلته فى هذه الحالة مبلغ يوازى مجموع ما كان يتقاضاه عن شهرين وتنقل رفاته إلى الجمهورية العربية المتحدة إذا رغبت فى ذلك أرملته أو ورثته . وتتكفل الحكومة بنفقات التحنيط ونقل الرفات إلى الجهة التى تدفن فيها وبنفقات رجوع عائلته[١].

(د) الإحالة على الاستيداع[٢] : وحدها الأقصى سنة يحال بعدها عضو السلك إلى التقاعد وتعتبر الوظيفة التى كان يشغلها شاغرة . ويصرف له نصف مرتبه فقط وله الحق فى طلب إحالته إلى التقاعد .

(ﻫ) العزل من الوظيفة بناء على قرار من مجلس التأديب أو للاستغناء لعدم صلاحيته[٣].

---

(١) المادة ٤٦ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٢) المادة (٣) من قانون ٧٤ لسنة ١٩٥٩ .

(٣) المادة ٤٠ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

الفصل الرابع

الحصانات الديبلوماسية

يجرى العرف الدولى على إحاطة المبعوث الديبلوماسى بمجموعة من الحصانات تيسر له القيام بأعباء مسئولياته ووظائفه . وقد وجدت هذه الحصانات من قديم وسبقت ظهور الدولة الحديثة ، ونتجت عن تقليد يقضى بإحاطة المبعوث بكل مظاهر الاحترام . ففى أثينا القديمة ، أقيم دائماً تمثال للسفير الذى يتوفى وهو يخدم بلده ، كما جرت روما على معاقبة كل من يعتدى على المبعوثين الديبلوماسيين الأجانب ، وكان مجلس الشيوخ يحمى مبعوثى روما ومبعوثى حلفائها ، وكان يسلم المعتدى إلى الأمة التى يتبعها المبعوث المعتدى عليه حتى تنتقم منه بنفسها[1] .

ويؤكد العرف الدولى هذه الحصانات بصرف النظر عن وجود التشريعات أو الاتفاقات الملزمة بذلك[2] . فهى لا تعتمد فى وجودها على القوانين الداخلية

---

(١) انظر Briggs : *The Law of Nations*, 2nd ed., 1953, p. 761.
انظر أيضاً Lauterpacht, 7th ed., I, p. 687.

(٢) عام ١٨١٠ وقعت حادثة أكدت مدى ما يمكن أن يؤدى إليه إساءة استعمال الحصانات الديبلوماسية . فقد قام بعض أعضاء السلك الديبلوماسى التابعين لسفارات روسيا والنمسا وفرنسا ببعض التحريات فى وزارة الحربية الفرنسية مكنتهم من معرفة خطط ومشروعات نابليون . فأراد الأخير إصدار لائحة داخلية تلغى حصانات الديبلوماسيين وقدم Merlin تقريراً اشتمل على تاريخ الديبلوماسية وأوجه إساءة الاستعمال المختلفة السابقة تمهيداً لإصدار هذا التشريع . إلا أن مشرعاً آخر d'Hauterive وضع تقريراً مضاداً أوضح فيه أهمية الحصانات الديبلوماسية للعلاقات الدولية وأنهاه بالتفرقة بين مدى سلطة autorité وكرامة dignité والاحترام الواجب لرئيس الدولة . وذكر أن سلطة رئيس الدولة تتحدد بإقليمها وتتعدد بتعدد الدول أعضاء الجماعة الدولية ، ولا يمكن نقلها وممارستها خارج نطاق الإقليم . أما الكرامة فهى صفة لصيقة بالسلطة العليا تقررها حاجات ومصالح الجماعة ، أسندها الفقه على الحق الإلهى ، فهى عامة لا تتغير ، ورئيس الدولة لا يتمتع بالنفوذ =

وإنما هي جزء من القواعد العرفية الدولية أدت إليه طبيعة الأشياء والضرورات الدولية . فهو تقليد دولي عام يرتكز على العرف الدولي وعلى بعض المعاهدات ونصوص بعض التشريعات الوضعية ، التي أكدت سواء صراحة أو ضمناً هذه الحصانات . والقانون الدبلوماسي يعتمد على القوانين والعادات ولذلك فإن اتفاقية ڤيينا (١٩٦١) قد هدفت في نصوصها المختلفة إلى توحيد هذه القوانين والعادات لاختلافها باختلاف تقاليد الدول وعاداتها . وتضمن البروتوكول الاختياري بشأن التسوية الإلزامية للمنازعات الملحق باتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية النص على إحالة النزاع ، عند وقوع خلاف على التطبيق أو التفسير ، وعند فشل المفاوضات ، إلى التوفيق أو التحكيم أو عرضه من جانب أحد الأطراف ، على محكمة العدل الدولية[1] . وبرغم من أن هذه الاتفاقية طفرة كبيرة إلى الأمام في سبيل توحيد وتقنين العادات والتقاليد الدبلوماسية فمن المشكوك فيه موافقة عدد كبير من الحكومات عليها للأسباب التالية :

= إلا داخل إقليم دولته ، أما كرامته والاحترام الواجب له ، فهما حق له تعترف له بها كل الدول . وقد راقت هذه النظرية لنابليون وخاصة أنها استندت إلى فكرة تمثيل المبعوث لشخص رئيس الدولة . ولم تصدر اللائحة . انظر براديه — فوديريه ص ٧ ، المرجع السابق .

(١) المادة ٤٥ من مشروع لجنة القانون الدولي .

"Tout différend entre Etats concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention qui ne peut être réglé par les voies diplomatiques, sera soumis à la conciliation ou à l'arbitrage ou, à défaut, à la requête de l'une des parties, à la Cour Internationale de Justice".

وتنص المادة الأولى من البروتوكول « تدخل المنازعات المتعلقة بتفسير الاتفاقية أو تطبيقها في الولاية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية ... » والمادة الثانية « يجوز للطرفين الاتفاق على الرجوع إلى هيئة تحكيم بدلا من محكمة العدل الدولية ... » كما يجوز لهم طبقاً المادة الثالثة « الالتجاء إلى إجراء التوفيق قبل الرجوع إلى محكمة العدل الدولية » .

(أ) عدم رغبة الحكومات المختلفة فى عقد اتفاقات تحكم هذا الموضوع .

(ب) ما يتطلبه تنفيذه من ضرورة تغيير القوانين واللوائح المحلية وما يثيره ذلك من مشاكل .

(ج) بعض المواد الواردة فى الاتفاقية نتجت عن توفيق لجنة القانون الدولى بين الآراء المتعارضة للحكومات المختلفة .

(د) تقتصر الاتفاقية على بحث حصانات البعثات الدائمة ، ولا تذكر وضع المبعوثين الآخرين الذين ترسلهم الدولة لدى المنظمات الدولية[١] .

هذا ولا شك أن السبب الرئيسى الذى أدى إلى تقرير هذه الحصانات هو ضرورة تأكيد استقلال المبعوث وحريته أمام الحكومة التى يتفاوض معها . فالمبعوث الدبلوماسى المكلف بعبء بحث مشكلة سواء أكانت سلمية أو غير سلمية ، عرضة دائماً للمؤامرات المستمرة من جانب مندوبى الدول التى لها مصالح فى عرقلة هذه المفاوضات بل ومن جانب جزء من مواطنى الدولة الموفد لديها . فهناك من يشك دائماً فى كل ما هو أجنبى وبخاصة الدبلوماسيين ، ويعتقد أنهم يقومون دائماً بأعمال ضارة لبلاده . ولذلك فقد قرر العرف الدولى حصانة خاصة للدبلوماسى وعائلته وممتلكاته ، حتى يتمكن من القيام بأعمال وظائفه بحرية وهدوء وطمأنينة[٢] .

---

(١) انظر Reynaud ، المرجع السابق ، ص ٤٣٢ .

(٢) "Les prérogatives des ministres publics, et plus particulièrement l'inviolabilité et l'indépendance, ont pour objet de les mettre en état de remplir avec sûreté et liberté les fonctions dont ils sont chargés".

انظر براديه — فوديريه ، ص ١٢ .

أولا — التكييف القانونى للحصانات الدبلوماسية :

ردها الفقه إلى نظريات ثلاث :

النظرية الأولى — نظرية عدم التواجد الإقليمى :

وقد سبق لنا الكلام عنها ، وتنبع من الفكرة الدستورية الدولية القديمة[1] عن مبدأ سيادة الدولة وتقضى بعدم مسئولية الحاكم المطلقة وبعدم خضوعه لأى رقابة أجنبية . ورتب الفقه التقليدى على ذلك عدم إخضاع مبعوثيه أيضاً للسلطات الأجنبية ، وحصانتهم من القوانين والقضاء الداخلى[2]. وهذا نتيجة التطور الناقص لنظرية الاختصاص الإقليمى التى حلت محل الاختصاص الشخصى فى عصر الإقطاع ، ومؤداها اعتبار المبعوث المقيم فى إقليم الدولة ، كأنه غير موجود به[3] ، وإلى اعتبار مبانى ومقر البعثة « وفى بعض الأحيان الحى الذى يقطنه السفير » جزءاً من إقليم الدولة الموفدة[4] .

فالاختصاص أساسه الترابط بين سلطة الدولة وإقليمها ، فيخضع للولاية الداخلية كل ما يقع على إقليم الدولة ، ولا يخضع لها كل ما يقع خارجه . وعلى ذلك فالأشخاص المقيمون على إقليم الدولة والذين لا يخضعون لولايتها ، يفترض إقامتهم خارج الإقليم . وبما أنه من الضرورى إقامة الشخص فى إقليم

---

(١) أرجعها Heffter إلى العصور القديمة انظر :
Le Droit international de l'Europe, Traduction française, 1883, p. 485.

(٢) انتقد Hurst هذه النظرية لتعارضها مع فكرة التمثيل ، نظراً لأن الممثل طبقاً لها لا يقيم على إقليم الدولة التى يمثل دولته فيها .

(٣) انظر Montell Ogdon : *Juridical Bases of Diplomatic Immunity,* 1936, 8 ff., 225-243; E. R. Adair: *The Exterritoriality of Ambassadors in the Sixteenth and Seventeenth Centuries,* 1929 ; Preuss : *Capacity for legation and the theoretical basis of diplomatic immunity,* 10 N.Y.U.L.Q.R., 170, 182-187.

(٤) بريجز ، المرجع السابق ، ص ٧٦٢ وأيضاً كافارى ، المرجع السابق ص ١٨ .

معين فإنه يفترض فى هذه الحالة أنهم لم يتركوا دولتهم الأصلية . وبناء على ذلك فالمبعوث الديبلوماسى يقيم بالخارج ومسكنه ومحل إقامته جزء من إقليم أجنبى .

وقد أخذ بهذه النظرية جزء كبير من الفقه التقليدى[١] ، وفسروا بها الحصانات الديبلوماسية فى وقت سادت فيه فكرة سيادة القوانين الإقليمية . إلا أنها لا تكفى الآن لتفسير الحصانات وخاصة أن القانون الدولى حالياً لا يحتاج إلى الصورية أو الافتراض لتفسير قواعده . ومما لا جدال فيه أنها نظرية تقوم على الحيلة والافتراض ولا تفسر شيئاً كما أنها لا تتفق مع الواقع الدولى الحديث بالإضافة إلى ما يتولد عنها من مشاكل : ذلك أننا لو طبقناها حرفياً لكان معنى ذلك الاعتراف بضرورة إجراء «الترحيل» لتسليم المجرمين الذين التجأوا إلى سفارة أجنبية . فى حين يكفى عملا إصدار الممثل الديبلوماسى تصريحاً بذلك . كما أنها تؤدى إلى اعتبار ولادة من ولدوا بالبعثة كأنها تمت خارج الإقليم وذلك إذا كان قانون دولة البعثة يأخذ بحق الإقليم كأساس

---

(١) مثل Phillimore, Travers-Twiss, Oppenheim, De Martens, Wheaton, Calvo, Bluntchli , Geffeken.

ويرى Pradier-Fodéré ضعف الانتقادات الموجهة لنظرية عدم التواجد الإقليمى ، فهذه الكلمة لا يجب الحكم عليها بالمعنى الحرفى للفظ . حقيقة أسىء استخدام هذه الكلمة إلا أنهـا موجودة فى الواقع الدولى بقدر معين ، فبالإضافة إلى وجود عمليات يفترض فى المبعوث فيها عدم مغادرته لإقليم دولته ، تتمتع مجوعة من الأشخاص والأشياء الموجودة داخل الإقليم بحصانات تحميها من الخضوع لأحكام القوانين المحلية . حقيقة أن المبعوث هنا ، لا يتمتع بها باعتباره غير موجود بإقليم الدولة المستقبلة ، وإنما لتقرير القواعد الدولية الحصانات الضرورية لوظيفته . ويعطى هذا اللفظ معنى يعبر به عن مجموعة الإعفاءات والحصانات التى تضع المبعوث الأجنبى ، إن لم يكن خارج إقليم الدولة ، فعلى الأقل بعيداً عن سلطة القانون العام الوطنى . ويرى أن فى ذلك الكفاية لتفسير نظرية عدم التواجد الإقليمى . ويعرف هذه النظرية بأنها إعفاء بعض الأشخاص وبعض أجزاء الإقليم من الخضوع للنظام القانونى المحلى ، فى العمليات التى كان يجب أصلا إخضاعها له . انظر كتابه القانون الديبلوماسى ، ص ٥٣ .

للجنسية ، وإلى إعطاء البعثات حق مأوى المجرمين الفارين وبذلك يصعب القبض عليهم .

والفقه الحديث يرفض الأخذ بهذه النظرية[١] وأهملها منذ عام ١٩١٤ ، خاصة وقد أيدت كثير من التشريعات الحديثة وأحكام المحاكم ، المبدأ القاضى باختصاص المحاكم المحلية بالنظر فى المسائل المدنية والجنائية المتعلقة بأفراد قد يتواجدون خارج إقليمها .

النظرية الثانية — نظرية الصفة التمثيلية :

وترتب هذه النظرية الحصانات الدبلوماسية على الصفة التمثيلية التى يتمتع بها الممثل الدبلوماسى ، وتدمج بالتالى حصانته فى حصانة الدولة التى يمثلها . وقد فسرت هذه النظرية فى البداية مجموعة الامتيازات التى يتمتع بها رئيس الدولة بوصفه رئيساً لدولة ذات سيادة ثم استند إليها جزء من الفقه لتبرير إعفاء الممثل الدبلوماسى من الخضوع للقوانين والقضاء المحلى ، فى العمليات التى يقوم بها فى حدود وظائفه الرسمية كما يقررها القانون الوطنى وطبقاً للقواعد التى يضعها القانون الدولى العام . فحصانة الدول ذات السيادة تغطى

---

(١) أنظر تقرير الأستاذ Diena :

Report to the League of Nations Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law, 1926, V. 2, 20 A.J.I.L. 1926, Spec. Supp. 153.

ويذكر فيه :

"It is perfectly clear that ex-territoriality is a fiction which has no foundation either in law or in fact, and no effort of legal construction will ever succeed in proving that the person and the legation buildings of a diplomatic agent situated in the capital of State X are on territory which is foreign from the point of view of the State in question. There are sound practical as well as theoretical reasons for abandoning the term ex-territoriality".

أنظر أيضاً : Annuaire de l'Institut de Droit International, Sess. de New-York, 1929, 11, 207-256, 307-311.

أنظر أيضاً عبد الله العريان ، النظم الدبلوماسية والقنصلية ، صفحة ٤١ وما بعدها .

لأعمال التى يقوم بها المبعوث بصفته الرسمية . والحصانات طبقاً لهذه النظرية ، ترجع إلى طبيعة البعثات ، وتتقرر المبعوث من اللحظة التى تعترف له فيها الدولة المستقبلة بالصفة التمثيلية اللصيقة بوظيفته ، ليقوم بأعماله دون تأخير أو صعوبات . فالأصل أن للدولة الحق فى أن تمارس السيادة على إقليمها وعلى كل الأشخاص والأشياء الموجودة به ، غير أن ممارسة السيادة الإقليمية يجب ألا يتم بطريقة تجعل من الصعب المحافظة على العلاقة الدبلوماسية بين الدول المختلفة (١) .

غير أن الاستثناء لا يجب أن يجب القاعدة أو أن يتعارض معها ، ويجب ممارسته فى حدود الأغراض التى يسعى إلى تحقيقها . وعلى ذلك يضيف فريق آخر من أنصار هذه النظرية ، أن الضرورات الدولية تدفع بالدول إلى منح الممثلين الدبلوماسيين الحرية والأمن الكافى للصفة التمثيلية التى تصبغ أعمالهم . ويجب على الدبلوماسى ألا يدفع بحصاناته إلا فى الحدود الضرورية الضيقة اللازمة لقيامه بأعماله .

ونظرية الصفة التمثيلية بمفردها ، لا تكفى لتفسير الحصانات المختلفة التى يتمتع بها الدبلوماسيون ، ولا تفسر إلا الإعفاءات المتعلقة بالأعمال الرسمية ولكنها لا تفسر الإعفاءات الأخرى التى يتمتعون بها بصفتهم الشخصية والامتيازات التى تقررها لهم الدول من باب المجاملة .

النظرية الثالثة — النظرية الحديثة نظرية الضرورة :

ويأخذ أتباع هذه النظرية بالتفسير الذى قدمه جروسيوس

(١) أنظر Briggs ، المرجع السابق صفحة ٧٦٣ . أنظر أيضاً أوجدن المرجع السابق صفحة ١٠٥ — ١٦٥ ؛ بريوس ، المرجع السابق صفحة ١٧٨ — ١٨١ ؛ وكاڤارى ، المرجع السابق صفحة ١٨ ؛ وجوجنهايم ، المرجع السابق ص ٤٩٥ ؛ ورينو صفحة ٤١٩ وعبد الله العريان ص ٤٤ ؛ وحافظ غانم ص ١١٦ .

Ne impediatur legatis ورتبوا[1] الحصانات للوظيفة الدبلوماسية وما تقتضيه من ضرورة تأكيد وضمان حرية الاتصالات بين الدول المختلفة .

ويقول Hall في ذلك :

"Diplomatic immunities are required on the ground of practical necessity... It is in the interest of the state accrediting a diplomatic agent, and in the long run in the interest also of the state to which he is accredited, that he should have such liberty as will enable him, at all times, and in all circumstances, to conduct the business with which he is charged; and liberty to this extent is incompatible with full subjection to the jurisdiction of the country with the government of which he negotiates." (٢)

فالمصلحة والرغبة فى تسهيل الاتصال هو الأساس السليم للحصانات الدبلوماسية طبقاً لهذه النظرية ، ويتماشى هذا مع الاتجاه الدولى فى العصر الحديث . وعلى ذلك يعفى المبعوث من الخضوع للوائح الداخلية بالقدر اللازم لممارسة وظائفه . وهذا لا يعنى حصانته المطلقة فى كل الأوقات وفى كل العمليات التى يقوم بها ، ذلك أنه يلتزم بمراعاة قواعد القانون الداخلى والنظام العام للدولة المستقبلة . وللأخيرة فى هذه الحالة تنبيه المبعوث الدبلوماسى إلى واجب مراعاة قواعد السلوك أو الخضوع للقيود التى تحد من حرية تصرف الأجانب الموجودين على إقليم الدولة[٣] .

---

(١) An ambassador ought to be free from all compulsions, de jure belli ac pacis, L. iii, C. XIII, S. IX.

أنظر Briggs المرجع السابق ، صفحة ٢٦٣ .

(٢) والدول تقرر الحصانات من باب المجاملة وللفائدة التى تجنيها من ذلك :

"Convenience so great as to be almost equivalent to necessity" Treatise on Int. Law, 8th ed. by Higgins, 1934, p. 216-18. أنظر أيضاً : Diplomatic immunities, British Year Book, 1958, p. 368.

(٣) قررت لجنة الخبراء التابعة لعصبة الأمم :

"The Committee does not consider that the conception of ex-terri-

ويشايع هذه النظرية جزء كبير من الفقه الحديث[1] .

وقد أخذت لجنة القانون الدولى بهذه النظرية مع احتفاظها بنظرية الصفة التمثيلية لرئيس البعثة وللبعثة نفسها[2] .

---

toriality, whether regarded as a fiction or given a literal interpretation, furnishes a satisfactory basis for practical conclusions. In its opinion, the one solid basis for dealing with the subject is the necessity of permitting free and unhampered exercise of the diplomatic function and of maintaining the dignity of the diplomatic representative and the state which he represents and the respect properly due to secular traditions". League Documents 1926, V. 2; A.J.I.L. 1926, Spec. Supp. 149.

(١) أنظر أوجدن ، المرجع السابق صفحة ١٦٦ — ٢٢٤ وأيضاً بريوس من ١٨١ — ١٨٧ ويقول :

"As the foundation of diplomatic immunities, the theory ne impediatur legatis or the interest of function is now predominant, having supplanted the fiction of ex-territoriality as the theoretical basis of diplomatic privileges and immunities. It shares the field with the representation theory without being excluded by it".

أنظر جوجنهايم ، المرجع السابق ، صفحة ٤٩٥ وهو يقرر أن أساس الحصانات هو أهمية الخدمة العامة الدولية service public وضرورة تحقيق المصلحة الدولية . ويرى Reynaud تأسيسها على : ١ — طبيعة الوظيفة ٢ — التضامن السلمى للدول . ٣ — ضرورات التعاون الدولى . ٤ — المجاملة الدولية . ٥ — الاحترام الواجب للدولة التى يمثلها المبعوث الذى لا يتمتع بالحصانات بصفته الشخصية وإنما لقيامه بأعباء وظيفة عامة يمثل فيها دولته . المرجع السابق صفحة ٤١٩ .

وقد كتب جروسيوس :

"Neither can the movable property of the ambassador nor anything, which is reckoned a personal appendage, be seized for the discharge of a debt, either by process of law or even by royal authority. For, to give him full security, not only his person but evereything belonging to him must be protected from *compulsion*". Campbell's translation, 1814, p. 242.

وذهب جروسيوس إلى أن حماية المبعوث من إجراءات العنف تغنى عن الحصانات الأخرى . أنظر :

A. B. Lyons : *Immunities other than Jurisdictional of the Property of Diplomatic Envoys*, B.Y.B., 1953, p. 116.

(٢)

"La Commission s'est inspirée de l'idée de "l'intérêt de la fonction" pour résoudre les problèmes au sujet desquels la pratique ne fournit pas de directives précises, tout en ne perdant pas de vue le caractère représentatif du chef de la mission et de la mission elle-même". Rapport de la Commission du droit int. sur les travaux de sa dixième session, 1958, Doc. off. 13 sess. supp. 9, A/3859, p. 17.

وتقرر إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية فى ديباجتها أن الدول الأطراف فى الاتفاقية :

« ... إذ تدرك أن مقصد هذه الإمتيازات والحصانات ليس إفادة الأفراد بل ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية بوصفها ممثلة للدولة .. »

الخلاصة :

من الممكن توضيح الخلط الذى وقع فيه الفقهاء فيما يتعلق بأصل ومدى الحصانات الديبلوماسية التى يتمتع بها المبعوثون وممتلكاتهم ، لو أننا رجعنا إلى الأصل والسبب الذى أدى إلى تقريرها . ففى البدء ، وضع جروسيوس ، كما رأينا ، قاعدة omnis coactio abesse e legato debet التى تقرر إعطاء المبعوث الحرية والفرصة للقيام بأعباء وظيفته وتمثيل رئيس دولته . والتى تقضى بامتناع رئيس الدوله المستقبلة عن فعل ما من شأنه إثارة الصعوبات أمام المبعوث . وبعد جروسيوس ظهرت نظرية عدم التواجد الإقليمى بما تتضمنه من معاملة المبعوث كما لو كان غير موجود بإقليم الدولة المستقبلة . وهى نظرية ضعيفة كما سبق أن بينا ، لا تكفى لتبرير إخراج فئة من الأشخاص وما يمتلكونه من الاختصاص القضائى لمحاكم الدولة وإعطائهم مركزاً أسمى وأعلى من مجموعة الفئات الأخرى الموجودة على إقليم الدولة .

والنظرية الحديثة فى مصلحة الوظيفة هى رجوع إلى نظرية جروسيوس القديمة ، وتبرر الحصانات بضرورة تمكين الديبلوماسيين من القيام بأعباء وظائفهم بدقة لمصلحة الجماعة الدولية . ذلك أن خضوعهم لصور التدخل الشرعية والسياسية العادية المختلفة ، ومعاملتهم معاملة الأفراد العاديين معناه اعتمادهم إلى حد بعيد على رغبات الدولة المستقبلة وتأثرهم بالتالى وتفضيلهم للراحة والسلامة ، لدرجة قد تعوقهم مادياً عن ممارسة وظائفهم .

ونحن نرى الأخذ بنظرية الوظيفة وضرورة تأكيد حرية الاتصال بين الدول ذات السيادة ، ولا معنى للحصانات الديبلوماسية بدون هذا الأساس . والباب مفتوح أمام الدول لمنح أى فئة تراها ما تراه من امتيازات أو حصانات

بالطرق التنفيذية أو التشريعية إلا أن القواعد الدولية تضع لذلك حداً أدنى لا يجوز للدولة النزول عنه . هذا الحد الأدنى هو القدر اللازم من الحصانات الذى يسمح لهم بالقيام بوظائفهم دون صعوبات[١] . وليس من الضرورى منحهم من الحصانات أكثر من ذلك ، ولإن فعلت الدولة ، فإنما يكون ذلك من باب المجاملة الدولية .

وقد رأينا التطور الذى قابلته فكرة حصانة الدول ذات السيادة أمام القضاء الأجنبى ، كما عالجنا المشاكل التى تثيرها امتيازات رؤساء الدول عند تواجدهم بالخارج . ونحن هنا نطبق القاعدة التى سرنا عليها ، بخصوص حصانة الدول ورؤسائها ونرى إعفاء الممثل الدبلوماسى من الخضوع للوائح والقوانين والقضاء الوطنى بخصوص الأعمال الرسمية التى يقوم بها بوصفه ممثلا لدولته ، وهذه تسأل دولته عنها طبقاً لما سبق لنا ذكره من القواعد . أما الأعمال الأخرى التى يقوم بها الممثل الدبلوماسى ويخالف بها اللوائح المحلية أو المخالفات العقدية ، فانه يسأل عنها وتخضع لأحكام اللوائح الداخلية . خاصة وأن القواعد الدولية تضع على عاتق الدبلوماسى واجباً بعدم فعل ما من شأنه مخالفة القواعد والإجراءات الداخلية[٢] . وسوف نتكلم فى هذا الموضوع

---

(١) كتب لوتر باخت عن حصانة الدولة :

"At a period in which in enlighted communities the securing of the rights of the individual in all their aspects has become a matter of special and significant effort, there is no longer a disposition to tolerate the injustice which may arise whenever a defendant screens himself behind the shield of diplomatic immunity in order to defeat a legitimate claim. Similarily, it may be argued, there is a tendency not to accept uncritically a system which permits the ambassadorial office to be used as a cloak for evading the payment or performance of what is due or the observance of legislative enactments which bear upon others residing in the State to which the minister is accredited. There is a need, therefore, to inquire into and, if possible, establish the extent of the immunities which States are required by international law to accord to diplomatic agents and their property". British Year Book, 28, 1951, p. 235.

(٢) تقرر المادة ٤٠ من مشروع لجنة القانون الدولى واجب المبعوثين الدبلوماسيين فى احترام قوانين ولوائح الدولة المستقبلة .

مرة أخرى عند تعدادنا لأنواع الحصانات التى يتمتع بها المبعوث الدبلوماسى .

ثانياً : الأشخاص الذين يتمتعون بالحصانات :

تختلف دائرة الأشخاص المتمتعين بالحصانات الدبلوماسية من دولة لأخرى . وتجرى غالبية الدول تقريباً على نفس القواعد ، تطبيقاً لمبدأ المساواة بينها ، كبيرها وصغيرها[1] ، فى الحقوق والواجبات .

ويفرق عادة بين الفئتين التاليتين :

١ — الأعضاء الرسميين للبعثة[2] : وتشمل هذه الفئة ، بجانب رئيس البعثة ، المستشارين والسكرتيرين والملحقين العسكريين والبحريين والجويين والماليين والثقافيين وأيضاً حاملى الحقائب الدبلوماسية والمترجمين ، وأفراد عائلاتهم[3] .

٢ — الأعضاء غير الرسميين : وتشمل هذه الفئة الخدم الخصوصيين والسكرتير الخاص والمربيات والسواقين[4] .

---

(١) عادة تحدد الدولة المرسلة الأفراد الذين يتمتعون بالحصانات . وقد سبق أن بينا الخلاف الموجود فى الفقه حول تحديد لحظة تمتعهم بها .

(٢) Le Personnel officiel

أنظر المادة ١/٢٦ من مشروع لجنة القانون الدولى :

"En dehors des agents diplomatiques, les membres de la famille qui font partie de son ménage, de même que les membres du personnel administratif et technique de la mission avec les membres de leur famille...".

وهى المادة ١/٣٧ ، ٢/٣٧ من اتفاقية فينا .

(٣) وتضيف بعض الدول ، ومنها انجلترا ، أمناء المحفوظات والكتبة والبوابين . ارجع إلى جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص٤٩٧ . ورينو ، المرجع السابق ص٤٢٢ ، وبريجز ، المرجع السابق ، ص٧٨٤ .

(٤)
"Les domestiques privés du chef ou des membres de la mission, qui ne sont pas ressortissants de l'Etat accréditaire, sont exemptés des

ويجرى العمل على إسباغ الحصانات الدبلوماسية ، برمتها ، على كل أفراد الفئة الأولى . أما الفئة الثانية فلا تتمتع بها إلا من باب المجاملة[١] وبشرط موافقة الممثل الدبلوماسي وطالما استمروا فى خدمته[٢] . وتجرى انجلترا على منح الحصانة لكل من يعمل فى خدمة المبعوث ، وتمنحها ألمانيا لهم بشرط ألا يكونوا من رعاياها وتأخذ بذلك الولايات المتحدة الامريكية مع استثناء الديون التى عقدوها قبل دخولهم الخدمة .

وتقوم وزارات خارجية الدول المختلفة باعداد قوائم بالأشخاص الذين يتمتعون بالحصانات بناء على تقارير البعثات الأجنبية .

ولم يستقر العرف الدولى بعد على الحصانات الواجب إعطاءها للمبعوث الذى يتمتع بجنسية الدولة المستقبلة .

وقررت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية إعطائه الحصانة القضائية والحرمة الشخصية بالنسبة إلى الأعمال الرسمية التى يقوم بها بمناسبة ممارسة وظائفه وذلك ما لم تمنحه الدولة المعتمد لديها امتيازات وحصانات إضافية[٣] .

---

impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services. En outre, ils ne bénéficient des privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'Etat accréditaire. Toutefois, l'Etat accréditaire doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive la conduite des affaires de la mission".

وهو نفس نص المادة ٣٧/ ٤ من الاتفاقية .

(١) "Ces choses-là ne sont saintes qu'accessoirement et pour autant qu'il plait à l'ambassadeur".

أنظر كافارى ، المرجع السابق ، ص ٢١ .

(٢) انظر حكم محكمة برلين فى ٢٦ يونيو ١٨٩٩ بخصوص خادم رعية فرنسية فى سفارة أسبانيا ببرلين ، سقط عنه الإعفاء الاستغناء عن خدماته. Clunet, 1902, p. 146.

(٣) المادة ٣٨ من الاتفاقية وقد نص عليها مشروع لجنة القانون الدولى فى المادة ٣٧/ ١ .

أنظر أيضاً

Moore : *Digest of international law*, IV.
Gutteridge : *Immunities of the subordinate diplomatic staff*, 1947, B.Y.B., 148-159.

ويتمتع المبعوث الذى يحمل جنسية دولة ثالثة بالحصانات الدبلوماسية ، كما يتمتع المبعوث الذى يرأس بعثة دبلوماسية لدى عدة دول ، بالحصانات الدبلوماسية فى أقاليم هذه الدول جميعاً .

ثالثاً — تطبيق الحصانات الدبلوماسية :

تلتزم الدول بمنح المبعوثين الدبلوماسيين الحصانات الدبلوماسية بناء على قاعدة عرفية تتبعها كل الدول أعضاء الجماعة الدولية[1] . ولهذا ، لا نجد غير القليل من أحكام المحاكم التى تعرضت لهذا الموضوع .

وقديماً ، فى القرن ١٦ وفى القرن ١٧ ، لجأ الدبلوماسيون إلى الطرق الدبلوماسية للدفاع عن حصاناتهم . بجانب الاحتجاجات التى كانت تقدمها الهيئات الدبلوماسية الأجنبية عند وقوع اعتداء على أحد المبعوثين مثل الاحتجاج الذى قدمته بعد حادثة السفير الروسى Mattueoff التى كانت سبباً فى صدور تشريع الملكة آن سنة ١٧٠٧ . وبعد صدور التشريع الأخير ، صدرت مجموعة من اللوائح الداخلية فى الدول المختلفة جعلت من الاعتداء على الحصانات الدبلوماسية مخالفة جنائية تعاقب عليها القوانين الداخلية .

هذا ولا يجيز العرف الدولى المعاملة بالمثل عند مخالفة الحصانات الدبلوماسية، فالدولة التى تتعرض لمبعوث دبلوماسى تخالف بذلك القواعد العامة الدولية ، ولا يجوز مجازاة الفعل غير المشروع بفعل غير مشروع غيره . والعمل مستقر ، حالة رفض الدولة الاعتذار ، أو إصلاح الخطأ ، على خلع الصفة الدبلوماسية

---

(١) "Where diplomatic customs grew into law, the legal norms were mainly rules of procedure which, once they were generally acknowledged as valid, were willingly observed and mutually considered to be a helpful rationalisation of customary forms of behaviour. Such rules were based on the firmest foundation of all law, the principle of reciprocity, and thus not in much danger of being violated". Schwarzenberger, I, 2nd ed., p. 66.

عن بعثتها الدبلوماسية ، أو إنهائها تبعاً لرغبة الدولة المعتدى على حقوق مبعوثيها . وتلتزم حكومة الدولة فى هـذه الحالة بتسهيل إجراءات سفرهم وبحمايتهم الحماية الـكافية حتى يتخطوا حدودها .

أنواع الحصانات الدبلوماسية :

١ — الحصانات المتعلقة بمقر البعثة :

تلتزم الدولة المستقبلة للبعثة الدبلوماسية بالسماح لها بالحصول على الأماكن اللازمة لها[١] ، ولا يشمل هذا الالتزام مساكن الدبلوماسيين الأجانب . وبالرغم من أن امتلاك الأراضى والمبانى اللازمة للعمـل الدبلوماسى تبرره اعتبارات المجاملة ومبدأ المعاملة بالمثل ، فإن العمل الدولى ينظر اليه باعتباره حقاً قانونياً للدولة المرسلة .

ويترتب على ذلك تمتع الدولة الأخيرة بحق الملـكية والحيازة التى تقررها الدولة المستقبلة . ويخضع المبنى بالتالى ، ككل المبانى العقارية ، لتشريع الدولة المستقبلة ويحكمه مبدأ المصلحة العامة Forum rei sitae [٢] .

(أ) حرمة مقر البعثة l'Inviolabilité :

ويجرى العرف على عدم جواز دخول السلطات المحلية مقر البعثة والأمكنة الأخرى التى تشغلها ، أو تفتيشها إلا بموافقـة رئيس البعثة . وينطبق هذا

---

(١) م ٢ من مشروع هارفارد والمادة ٢١ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية . أنظر أيضاً عبد الله العريان ، النظم الدبلوماسية والقنصلية ، ١٩٦٠ ، ص٧٥ وما بعدها .

(٢) فإذا اقتضت المصلحة العامة استيلاء الدولة على جزء من مبانى البعثة ، كان لهـا ذلك مع التزامها بالتعويض وبوضع أماكن أخرى تحت تصرفها . أنظر رينو ، المرجع السابق ، ص٤٢٤ . أنظر چينيه ، المرجع السابق ، الجزء الأول ، ص ٥٤٧ وأيضاً برنيجز ، المرجع السابق ، ص ٧٩٠ .

القول على كافة الموظفين الإداريين أو القضائيين. كما يحرم العرف الدولى اتخاذ أى إجراءات من أى نوع كان داخلها أو التعرض لها بأى صورة كانت .

إلا أنه يجوز للسلطات المحلية دخول مقر البعثة بصفة استثنائية فى أحوال الضرورة القصوى كما لو اندلعت النيران فى مبنى البعثة أو لمنع ارتكاب الجرائم . وتلتزم الدولة المستقبلة باحترام مقر البعثة وبتوفير الحراسة اللازمة له وبعدم الاعتداء عليه بأى صورة كانت . ويلحق بالبناء ملحقاته كالحديقة والجراج . كما لا يجوز التنفيذ عليه ويمتنع بالتالى دخول المحضرين داخله . وتتم الإعلانات عن طريق وزارة الخارجية بالطرق الدبلوماسية اللازمة أو بالبريد العادى إن أمكن .

ويؤكد الفقه الدولى هذه الحصانة ، ذلك أن أولى الحصانات الرئيسية فى نظرهم هى :

"Comprises, the inaccessibility of the premises to officers of justice, police, or revenue, and the like, of receiving States, without the special consent of the respective envoys" (١)

وللمبعوث الدبلوماسى الحق فى طلب الحماية ، وإذا كانت الدولة تلتزم عادة بحماية كل ما يقع على أراضيها ، فمن باب أولى تلتزم بحماية مبانى بعثات التمثيل الدبلوماسى (٢) .

---

(١) أوبنهايم المرجع السابق ، ص٧١٣ . وساتو ، المرجع السابق ، ص ٢٧٢ .

(٢) "We do not think any question arises as to the immunities attached to the Embassy building and offices... The practice of the Foreign Office is based on the principle that diplomatic immunity is accorded not for the benefit of the individual in question but for the benefit of the State in whose service he is in order that he may fulfil his diplomatic duties with the necessary independence". Inter-Departmental Committee on Diplomatic immunities. British Year Book, 1953, p. 126.

أنظر أيضاً المادة ٢٠/٢ من مشروع لجنة القانون الدولى التابعة للأمم المتحدة .
وأيضاً المادة ٢٢/٣ من اتفاقية ڤيينا .

ويترتب على حرمة مقر البعثة إخضاع بعض العمليات القانونية التى تتم داخل مبنى السفارة إلى قانون دولة البعثة . ويميل العرف الدولى إلى تقييد هذه العمليات بالقدر الذى يسمح بحرية العمل الدبلوماسى .

وحصانة المقر تتحدد بالقدر الضرورى لاستقلال ولحرية المبعوث ولحصانة الوثائق الرسمية والمحفوظات . وإذا ما أساء المبعوث استخدام هذه الحصانة فلا يوجد ما يجبر حكومة الدولة المستقبلة على الوقوف موقف المتفرج(١) . ويرى جزء كبير من الفقه مستنداً فى ذلك إلى بعض القضايا المشهورة(٢) ضرورة تسليم الجناة الذين لا يتمتعون بالحصانة الدبلوماسية والذين يرتكبون جريمة داخل المبانى الدبلوماسية إلى السلطات المحلية .

ويميل القضاء فى غالبية الدول إلى رفض نظرية الامتداد الإقليمى وإلى إخضاع الإجراءات والأعمال غير المشروعة التى تتم داخل المبانى الدبلوماسية للقانون والقضاء الإقليمى(٣) .

---

(١) ولا يجيز العرف حجز أى شخص داخل المقر بالقوة . ففى أكتوبر ١٩٢٩ طلب المستشار الأول للسفارة الروسية بباريس إطلاق سراح زوجته وابنته المحجوزتان داخل مبنى السفارة ، بعد أن اضطر هو إلى القفز من النافذة حتى لا يرغم على العودة إلى بلاده. وقررت السلطات الفرنسية أن له الحق فى رفع الحصانة عن مبنى السفارة ، نظراً لغياب السفير الروسى . ودخلت المبنى رغم معارضة باقى الموظفين وأطلق سراح عائلة المستشار . أنظر Le Temps, Paris, Octobre 4, 1929, p. 4.

(٢) قضية Nickitschenko ، ارتكب جريمة داخل مقر البعثة الروسية بباريس عام ١٨٦٧ وقبض عليه البوليس الفرنسى . طالبت الحكومة الروسية بترحيله لارتكاب الجريمة داخل مقر السفارة ودفعت بعدم اختصاص القضاء الفرنسى . رفضت الحكومة الفرنسية وتنازلت روسيا عن طلبها . أوبنهايم ، المرجع السابق ، ص ٧١٤ ؛ ساتو ص ٣٨٢ ، وجينيه ص ٣٨٣ .

قضية San Yat Sen وهو صينى حجز بالقوة فى المفوضية الصينية بلندن عام ١٨٩٦ . دفع الوزير الصينى بأن مقر السفارة قطعة من الأراضى الصينية . وتم الإفراج عنه بعد تدخل الحكومة الانجليزية .

(٣) قررت محكمة النقض الإيطالى فى قضية Gnome and Rhone Motors v.

كما يتجه قضاء المحاكم إلى إخضاع العقود والتصرفات القانونية التي تتم

Gatteano أن بيع منقولات لم تتبع فيه الإجراءات القانونية ، داخل السفارة الإيطالية بباريس يعتبر قد تم على أرض إيطالية . ارجع إلى Clunet, 58, 1931, p. 762
Annual Digest, 1929-30, Case No. 199.

وقررت إحدى المحاكم الألمانية ، عام ١٩٣٠ أن الخدمة بالسفارة الألمانية بلندن ، هي خدمة بالخارج ، ولا يصح للمدعى المطالبة بإعانة بطالة . وقضت في حكمها :

"The principle of the inviolability of the premises of the official representation, although it is based on the principle of exterritoriality, does not include the fiction that the house of the official representation is to be regarded as territory of the sending State".

وقضت المحاكم الفرنسية بأن التبني يجب أن يتم وفقاً للقانون الفرنسي لا الأمريكي إذا تم في فرنسا :

"The premises of a foreign Embassy in Paris, although, inviolable, were none the less an integral part of French territory". Borat v. Ministère Public : Gazette du Palais, 1948, 1er sem., Jurisprudence, p. 277 ; Dalloz, 1949, Jurisprudence, p. 368 ; Annual Digest, 1948, Case No. 102.

وفي المخالفات الجنائية ، التي تتم في السفارات الأجنبية ، رفضت المحاكم السماح للمتهم بالتهرب من نتيجة أعماله استناداً إلى أن المخالفة تمت بالخارج . وقد رفضت محكمة السين المدنية عام ١٩٠٩ هذا الدفع من جانب بلغاري اتهم بسب وتهديد الوزير البلغاري في المفوضية البلغارية بباريس . وأوضحت المحكمة في حكمها أن افتراض الامتداد الإقليمي استثناء من القانون العام وقصد به حماية المبعوثين الدبلوماسيين فقط . ولا يمكن إخراج الجريمة من الولاية القضائية الوطنية لمجرد اتصالها بمبعوث دبلوماسي . أنظر :
Clunet, 37, 1910, p. 551.

وفي قضية Pacory : Ministère Public v. Dame Veuve Pacory, 1934, Dalloz hebdomadaire, 1943, p. 367 ; Annual Digest, 1933-34, Case No. 391.

قضت المحكمة بعدم جواز مد الحصانة إلى غير الدبلوماسيين وأن الغرض من افتراض الامتداد الإقليمي هو حماية مقر المبعوثين ولا يمكن استفادة أشخاص آخرين يقومون بارتكاب جرائم داخل المبنى ، به.

ويأخذ القضاء البلجيكي بنفس الاتجاه ، فقد قضت محكمة بروكسل الجنائية عام ١٩٢٩ في قضية Procureur du Roi v. Chung and Others التي اتهم فيها بعض الصينيين بسب الوزير الصيني داخل المفوضية ببطلان دفع المتهمين بعدم اختصاص المحكمة لوقوع الجريمة في أرض صينية . أنظر :
Clunet, 57, 1930, p. 469, Annual Digest, 1929-30, Case No. 200.

ووصل القضاء الألماني إلى نفس النتائج .

وتأخذ محاكم قلة من الدول ، برفض الدفع بأن مقر البعثات بالخارج ليست أرضاً أجنبية حالة ارتكاب جريمة بها . ففي قضية اتهم فيها بعض الأشخاص بتقديم معلومات خاطئة للحصول على جوازات سفر ، قضت المحكمة العليا المجرية بأن الجريمة تمت : =

داخل البعثات إلى أحكام القوانين المحلية[(١)] . إلا أنها تقضى جميعاً ببطلان التنفيذ أو الحجز على مقر البعثات بأى صورة من الصور[(٢)] . وقد أخذ بذلك مشروع لجنة القانون الدولى واتفاقية فيينا[(٣)] .

(ب) حق الملجأ :

ولا يجيز العرف للمبعوثين الدبلوماسيين إيواء الفارين من العدالة فى مبانى البعثة . فالحصانة لا تمتد لأبعد من الضرورى اللازم لحماية المبعوث الدبلوماسى ومقر البعثة . ويجب على رئيس البعثة فى هذه الحالة تسليمهم للسلطات المحلية إذا ما طالبت بتسليمهم .

ويميل العرف الدولى إلى حرمان البعثة أيضاً من حق الملجأ السياسى[(٤)]

"Not abroad but in the territory of the Hungarian State. The premises of the Royal Hungarian Legation which enjoyed the privileges of exterritoriality, must be regarded as Hungarian territory. Accordingly, all acts committed there must be judged according to the rules of Hungarian law". Annual Digest, 1927-28, Case No. 252.

(١) قضت محكمة روما بولايتها القضائية على العقود التى تتم داخل المبانى الدبلوماسية :

"The extraterritoriality of the seats of diplomatic agents means only that without their consent the local authorities may not carry out any acts therein. From the point of view of international law, a legation is part of the territory of the receiving State ; those in the legation are inside the receiving State ; a contract therein concluded is concluded within that State. It can therefore be stated that, even having regard to the accorded immunities, the contract of labour... arose and operated in Italy". Annual Digest, 1938-40, Case No. 41.

(٢) حكم المحكمة العليا النمساوية عام ١٩٢١ ببطلان أمر دخول إلى مفوضية أجنبية :

"Embassy buildings of a foreign State are not an object for execution". Annual Digest, 1919-22, Case No. 208.

(٣) المادة ١/٢٠ من مشروع لجنة القانون الدولى :

"Les locaux de la mission sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'Etat accréditaire d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de la mission".

وتنص المادة ٣/٢٢ من اتفاقية فيينا على إعفائها « من التفتيش أو الاستيلاء أو الحجز أو التنفيذ » .

(٤) كان حق الملجأ يمتد قديماً حتى يشمل الحى الدبلوماسى بأكمله وأطلق عليه اسم Franchise de quartier . ومنذ القرن ١٧ تنازلت الدول الكبرى عنه .

لما يتضمنه من اعتداء على سيادة الدولة الإقليمية . إلا أنه لم يستقر على ذلك بصفة قاطعة . فدول أمريكا اللاتينية تعترف به وتلزمها به مجموعة من الاتفاقات الدولية[1] . وحق الملجأ السياسى تبرره الاعتبارات الإنسانية ، ولا يجوز لرئيس البعثة ممارسته بأى حال إلا بعد استئذان حكومته .

ويقدم التاريخ الحديث لنا أمثلة عدة على حوادث اللجوء السياسى وبخاصة فى دول أمريكا الجنوبية حيث تكثر الثورات الداخلية .

وحق الملجأ حق سلبى ، وبعبارة أخرى لا يجوز للاجئين السياسيين مطالبة البعثات الدبلوماسية به كحق تقرره القواعد الدولية . وإنما للبعثة التصرف تبعاً للظروف والأوضاع السياسية السائدة داخل الدولة . ولا شك أن المصلحة الدولية تقتضى التقييد من هذا الحق حتى لا تصبح البعثة الدبلوماسية وكراً للمتآمرين على سلامة الدولة [٢].

---

(١) Convention d'asile التى قررها مؤتمر الدول الأمريكية المنعقد فى هافانا فى ٢٠ فبراير ١٩٢٨ . وأثار تفسير هذه الاتفاقية منازعات عدة عرضت على محكمة العدل الدولية .

انظر حكم محكمة العدل فى ٢٠ نوفبر ١٩٥٠ فى قضية :
Columbian-Peruvian Asylum Case, I.C.J. Reports, 1950, 266.
الذى قررت فيه جواز إعطاء حق الملجأ للمجرمين السياسيين ، أنظر بريجز ، ص ٧٩٢ .
انظر كذلك قرار معهد القانون الدولى الخاص بالأشخاص المهددين فى أرواحهم وسلامتهم وحرياتهم من جانب السلطات المحلية أو كانت الأخيرة عاجزة عن حمايتهم ، والذى أجاز إعطاء البعثات الدبلوماسية حق الملجأ وخاصة حالة تقلقل الأوضاع داخل الدولة . وطبقاً لهذا القرار ، يجوز فى الحروب الأهلية إعطاء حق الملجأ إلى المضطهدين السياسيين إلى حين ترحيلهم خارج الإقليم . أنظر جوجنهايم س ٤٠٦ وأيضاً كافارى ص ٢١ .

(٢) ولا يجوز بأى حال استخدام مقر البعثة فى أغراض أخرى تتعارض مع طبيعة ووظيفة البعثة الدبلوماسية . كاتخاذها مركزاً للتجسس أو لتشجيع الاضطرابات ضد حكومة الدولة وخاصة إمداد الثوار بالأسلحة . وجزاء ذلك هو سحب أو طرد البعثة الدبلوماسية .

(ج) حرمة المحفوظات :

يقرر العرف عدم جواز المساس بمحفوظات ووثائق البعثة الدبلوماسية ويلزم الدولة المستقبلة بحمايتها والمحافظة عليها[١] . ولم توفق الدول دائماً إلى احترام وحماية سرية محفوظات البعثات الدبلوماسية وذلك يرجع إلى الصفة غير المحدودة لهذا الالتزام . ولا شك أنه لا يشمل الإلتزام بمنع شراء الوثائق التى يحصل عليها البعض من أرشيف سفارة أجنبية .

(د) الاعفاءات المالية :

برغم أن فرض الضرائب والرسوم على المبانى الدبلوماسية لا أثر له فى حرية العمل التى يجب كفالتها للمبعوث الدبلوماسى ، وخاصة أن إعفائها منها قد يؤدى إلى امتلاك الدول الأجنبية مساحات واسعة فى الدولة ، ومنعها من أحد مصادر الدخل القومى بالتالى فإن العرف يقضى بإعفاء مقر البعثة من كافة أنواع الضرائب والرسوم إلا تلك التى تكون مقابل خدمات فعلية كالنور والكهرباء[٢] .

(هـ) استعمال العلم والشعار :

والعرف الدولى غير مستقر هنا ، وذهبت لجنة القانون الدولى فى مشروعها إلى إعطاء البعثة الدبلوماسية ورئيسها الحق فى رفع العلم ووضع شعار الدولة

---

(١) فلا يجوز المطالبة بتقديمها أمام القضاء . وتنص المادة ٢٢ من مشروع لجنة القانون الدولى على حرمة محفوظات البعثة وهو نفس نص المادة ٢٤ من اتفاقية فيينا .

(٢) يتجه الفقه التقليدى إلى إخضاع المبانى للضرائب التى تفرضها الدولة . ومنهم دى مارتنز وفيليمور وهويتون . وكتب أحدهم :

"Everything concerning land is subject to the forum of the State".

انظر Drion ، حصانة الممثلين الدبلوماسيين ، ١٨٩٥ ، ص ١٦٨ .

واظر المادة ١/٢٣ من الإتفاقية .

على مبنى البعثة ومسكن رئيسها وسياراته(١).

٢ — الحصانات الشخصية :

(١) الحصانة الشخصية : وهى من أقدم الحصانات التى يتمتع بها المبعوثون الديبلوماسيون. فالمبعوث الديبلوماسى له الحق فى الأمن والحماية الكافية ، وعلى الدولة المستقبلة حمايته من الإهانة أو الإعتداء سواء من جانب السلطات الرسمية أو غير الرسمية . ولا يعنى ذلك إعطاء المبعوث الديبلوماسى الحق فى الخروج على أحكام القوانين المحلية ، وإنما يرتب التزام حكومة الدولة المستقبلة بالإمتناع عن استخدام العنف ضده وحمايته من اعتداء رعاياها وعدم التعرض له بأى صورة كانت(٢). حقيقة أن الدولة ملزمة بحماية كل من يوجد على أراضيها سواء أكانوا مواطنين أم أجانب ، إلا أن واجب الدولة تجاه الديبلوماسيين يتطلب منها إشرافاً وضمانات أقوى من تلك التى تتخذها عادة . وعليها تقديم حرس خاص لحماية مبنى البعثة وشخص المبعوث إذا طلب منها ذلك(٣). وإذا وقع اعتداء على أحد الديبلوماسيين ، التزمت الدولة بتقديم

---

(١) "La mission et son chef ont le droit de placer le drapeau et l'emblème de l'Etat accréditant sur les bâtiments de la mission et sur la résidence et les moyens de transport du chef de la mission".
المادة ١٨ من المشروع . أنظر المادة ٢٠ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الديبلوماسية .

(٢) أنظر رينو ، المرجع السابق ، صفحة ٤٢٤ ، وبراديه فودريه صفحة ١٥ . أنظر أيضاً :

Phillimore : *Commentaires sur le droit international*, II, p. 142 ; Esperson : *Droit diplomatique et juridiction internationale maritime*, No. 104, p. 70.

(٣) المادة ٢٧ من مشروع لجنة القانون الدولى :
"La personne de l'agent diplomatique est inviolable. Il ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat accréditaire le traite avec le respect qui lui est dû, et prend toutes mesures raisonnables pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité".
وقد تضمنته المادة ٢٩ من اتفاقية ڤيينا .

كما تنص المادة ٣٠ من الاتفاقية على تمتع المنزل الخاص الذى يقطنه المبعوث الديبلوماسى ذات الحصانة والحماية اللتين تتمتع بها دار البعثة .

التفسيرات والاعتذارات الكافية للممثل ، وإذا ثبت تقصيرها التزمت بدفع التعويضات . ويرتب العرف مسئولية مشددة على عاتق الدولة بهذا الخصوص.

وقد وافق مجلس عصبة الأمم بتاريخ ١٣ مارس ١٩٢٤ على رأى اللجنة القانونية ، عن مقتل أعضاء لجنة تحديد الحدود اليونانية الألبانية الإيطاليين ، الذى قررت فيه أن :

"Le caractère public reconnu que revêt un étranger entraîne pour l'Etat un droit de vigilance spécial à son égard". [1]

والقضاء الدولى خلو من الأحكام التى تقرر تشديد المسئولية[٢] ، إلا فيما يتعلق بالقناصل . ومن باب أولى الأخذ بها بالنسبة للدبلوماسيين[٣].

وتغطى الحصانة الشخصية كل أوجه نشاط المبعوث الدبلوماسى الرسمى وتتقرر له[٤] منذ يطأ إقليم الدولة ، متى أعلن صفته الرسمية ، وتستمر حتى يترك إقليم الدولة . وذلك حتى ولو أعلنت حالة الحرب بين الدولتين . ويجب على الدولة المستقبلة تسهيل إجراءات ترحيله فى هذه الحالة[٥] .

ما الحكم إذا قام المبعوث برد الإعتداء الواقع عليه مباشرة ؟ مما لاشك فيه

---

(١) أنظر كافارى ، المرجع السابق ، صفحة ١٧ — ١٩ .

(٢) لم تجد محكمة العدل الدولية مبرر تقريرها فى قضية Borchgrave التى قتل فيها دبلوماسى بلجيكى فى أسبانيا خلال الحرب الأهلية ، لتراضى الدولتان قبل الانتهاء من إجراءات القضية .

(٣) توجد مجموعة من قرارات التحكيم التى قضت بتشديد المسئولية عن الأضرار التى تصيب الأجانب . قضيــة Pacifio ، بين اليونان وانجلترا فى ٥ مايو ١٨٥١ ، انظر لا براديل وبوليتيس ، المرجع السابق ، الجزء الأول ، صفحة ٥٨٠ .

(٤) ولأفراد بعثته الرسمية وغير الرسمية وتطبق على زوجته وأولاده وعلى كل ما هو ضرورى لأعماله

(٥) بالنسبة للدولة التى يمر بإقليمها ، إذا أعلن عن صفته وكانت فى حالة حرب مع دولته وسمحت له بالمرور فإنها تلتزم بتقديم التسهيلات اللازمة من باب المجاملة .

أن الممثل الدبلوماسى يتمتع بحق الدفاع الشرعى عن النفس . وكثيراً ماتدق التفرقة بين ما إذا كان الاعتداء شخصياً أو ما إذا كان قد وقع عليه بصفته العامة . وعلى المبعوث هنا ألا ينسى طبيعة مهنته وعليه ألا يلجأ إلى الإنتقام المباشر إلا إذا كان فى حالة دفاع شرعى عن النفس فعلا .

ويجرى العرف على تقدم المبعوث حالة الإعتداء عليه بالإحتجاج لحكومة الدولة المستقبلة ، ومطالبتها باتخاذ ما يلزم من الإجراءات لعقاب لمعتدى فى حدود ما تقضى به القوانين الداخلية . فاذا لم تقدم له ما يكفى من الترضيات ، حق له الإلتجاء إلى الطرق الدبلوماسية التى تحفظ له كرامته . ويجب عليه ، من جهة أخرى ، إبلاغ حكومته بالإعتداء وإرسال التقارير الوافية عن الحادث ، والتصرف وفق التعليمات التى ترد إليه . وعادة يؤمر بتقديم شكوى للدولة المستقبلة وتقوم الأخيرة بتقديم ما يلزم من الترضيات (تعويض مادى — اعتذار رسمى — بعثة اعتذار) وبمعاقبة الجانى . فإذا ما رفضت رفع الأمر من جديد لحكومته للتصرف . وقد يترتب على ذلك استدعاء حكومة دولته له أو قطع العلاقات الدبلوماسية[1] .

ويشمل التزام الدولة بحماية المبعوث حمايته ضد كل اعتداء مادى أو معنوى يقع عليه سواء من جانب رعاياها أو من جانب سلطاتها الرسمية . ويتردد الشراح بخصوص الهجوم الصحفى الذى قد يتعرض له أحد المبعوثين الدبلوماسيين . وذلك إذا لم يصل هذا الهجوم إلى حد التشهير أو الإهانة ،

---

(١) يتجه تيار من الفقه إلى حرمان المبعوث السرى من الحصانة الشخصية ومنهم Heffter المرجع السابق ، ص ٤٨٤ . ويرى تيار آخر إعطائهم هذا الحق بشرط قيام الدولة باستقباله وبدء قيامه بمهمته أنظر :
De Martens, Liv. III, chap. XII, p. 249.

إذ أن القانون الجنائى للدولة يعاقب عليهما . وتقرر غالبية الفقه أن حل المشكلة يتوقف على السياسة العامة التى تتبعها حكومة الدولة وعلى شكل ومدى قوة السلطات الدستورية التى تتمتع بها .

وقف الحصانة الشخصيه : تتوقف الحصانة فى الأحوال التالية :

(ا) التنازل الصريح : إذا تنازل المبعوث عنها صراحة بشرط موافقة حكومته . ذلك أن الحصانة الشخصية تتقرر للمحافظة على هيبة الدولة التى يمثلها المبعوث وعلى كرامتها .

(ب) التنازل الضمنى : كما لو اشترك المبعوث فى أعمال منافية لأمن وسلامة الدولة الموفد لديها . فالمبعوث الذى يقوم بمثل هذه الأعمال يسىء استعمال الحصانة ، ويرتب الفقه على ذلك افتراض تنازله عنها . ولا يعنى هذا إعطاء الدولة المستقبلة الحق فى اتخاذ العنف ضد المبعوث ، وكل ما يمكنها فعله هو إعطاؤه جواز سفر وتصريح مرور حتى الحدود كما تقوم بوضع الأختام على أوراقه .

(ج) إذا كان المبعوث هو البادىء بالاعتداء : أو إذا قام بعمل يتنافى مع مركزه الدبلوماسى بتواجده فى مكان غير أمين تعرض فيه للضرب ، أو للاهانة ، أو ساند وجهة نظر تخالف اتجاه الرأى العام للدولة فقام الغوغاء بالاعتداء عليه ، وكذلك إذا عرض نفسه للخطر وتوسط بعض المشاغبين . فى كل هذه الأحوال ليس له أن يشكو إلا نفسه لتناسيه مركزه وطبيعة عمله[1] .

---

(١) يجب على المبعوثين عدم التدخل فى سياسة وشئون الدولة الداخلية . ولا يجوز لهم أن يساندوا بأى طريقة أحد الأحزاب السياسية وبخاصة أثناء الانتخابات .

أنظر رينو ص ٢١٣ .

ويترتب على منح الحصانة الشخصية للدبلوماسى الحقوق التالية :

(١) حرية الاتصال Liberté de Communication

بحكومة دولته وبمبعوثيها[1] وبالقناصل والمنظمات الدولية وبرعايا دولته سواء بالبريد السياسى أو بالحقائب الدبلوماسية . وللبعثة حق استخدام الرموز والشفرة وإذا كان لها جهاز اتصال لاسلكى ، وجب عليها الحصول على تصريح من الدولة[2] .

والحقيبة الدبلوماسية هى حقائب مغلقة ومختومة ولا يجوز فتحها بمعرفة السلطات المحلية[3] . ويجب على حامل الحقيبة حمل ما يثبت صفته وشخصيته . ويتمتع كل منهما بالحصانة الدبلوماسية . ولا يجوز استعمال الحقيبة فى غير الأعمال الرسمية ، ويحدث أن تستعمل فى أغراض غير مشروعة وللسلطات فى هذه الحالة الحق فى فتحها بعد إذن وزارة الخارجية وفى حضور رئيس البعثة أو من ينوب عنه .

ويلاحظ أنه إذا كان الرسول الدبلوماسى يقود بنفسه الطائرة المخصصة لنقل الحقيبة فإنه يشبه بحامل الحقيبة الدبلوماسية ويتمتع بالتالى بالحصانة[4] .

---

(١) « تتمتع كذلك بالحصانة أوراقه ومراسلاته » ، المادة ٣٠/٢ من اتفاقية ڤيينا .

(٢) بريجز ، المرجع السابق ص ٧٨٠ ؛ جوجنهايم ، المرجع السابق ص ٥٢ . أنظر المادة ٢٧ من اتفاقية ڤيينا .

(٣) تقرر المادة ٢٧/٢ من الاتفاقية « لا يجوز فتح الحقيبة الدبلوماسية أو حجزها » .

(٤) وضعت اتفاقية ڤيينا فى هذه الحالة حكماً خاصاً يقضى بأنه « يجوز أن يعهد بالحقيبة الدبلوماسية إلى ربان إحدى الطائرات التجارية المقرر هبوطها فى أحد موانىء الدخول المباحة ، ويجب تزويد هذا الربان بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود التى تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية ، ولكنه لا يعتبر رسولا دبلوماسياً . ويجوز للبعثة إيفاد أحد أفرادها لتسلم الحقيبة الدبلوماسية من ربان الطائرة بصورة حرة مباشرة » ، المادة ٢٧/٧ .

(ب) حرية التنقل Liberté de mouvement :

يجب على الدولة المستقبلة ضمان حرية الانتقال والسفر لأعضاء البعثات الديبلوماسية ، فيما عدا بعض الأقاليم التى تتمتع بالسرية أو التى ينظم دخولها لأسباب خاصة . والقيود التى ترد على هذا المبدأ يجب أن تكون استثنائية محضة . ولا شك فى مخالفة ما تجرى عليه بعض الدول من فرض قيود على تحركات أعضاء البعثات للقانون الدولى والعادات المرعية[(١)] .

(جـ) حصانة المسكن والممتلكات :

يتمتع المسكن الشخصى للمبعوث الديبلوماسى وممتلكاته الخاصة بنفس الحصانة التى يتمتع بها مقر البعثة الديبلوماسية[(٢)] . وتمتد هذه الحصانة حتى تشمل المقر الذى يقضى فيه أجازته ، وتغطى كافة منقولاته كالسيارة وحسابات البنوك والبضائع المخصصة لاستعماله[(٣)] . ويظهر الاختلاف بين الشراح عند تحديد القواعد التى تخضع لها أنواع الملكية المختلفة : كالممتلكات الشخصية ، والممتلكات المخصصة لأغراض رسمية وممتلكات أسرته وحاشيته . ولم يستقر الفقه بعد عما إذا كانت حصانة المسكن والممتلكات حصانة ذاتية أم هى

---

(١) وقد كان الأمل معقوداً على مؤتمر القمة الذى عقد فى ٣١ أكتوبر ١٩٥٨ فى أن يصل إلى اتفاق بخصوص الإشراف على التجارب النووية لما يترتب عليه من إلغاء هذه القيود . ولا شك أن تحقق مثل هذا الاتفاق يتطلب حسن النية والإخلاص والصدق من جانب الدول وهو ما لا يتوافر حتى الآن . وتقرر المادة ٢٦ من اتفاقية فيينا « تكفل الدولة المعتمد لديها حرية الانتقال والسفر فى إقليمها لجميع أفراد البعثة مع عدم الإخلال بقوانينها وأنظمتها المتعلقة بالمناطق المحظور أو المنظم دخولها لأسباب تتعلق بالأمن القومى » .

(٢) المادة ١/٢٨ : "La demeure privée de l'agent diplomatique jouit de la même inviolabilité et de la même protection que les locaux de la mission".

وهو نفس نص المادة ١/٣٠ من اتفاقية فيينا .

(٣) المادة ٢/٢٨ من مشروع لجنة القانون الدولى والمادة ٢/٣٠ من الاتفاقية .

إنعكاس لحصانته الشخصية .

١ — **المنقولات** : اختلفت آراء الفقهاء هنا : فذهب جروسيوس إلى عـدم جواز التنفيـذ أو الحجز عليها . أما ڤاتيل فيقرر لهـا الحصانة إلا إذا استخدمت فى عمل تجارى . ويرى ساتو حصانة المنقولات الموجودة فى مبنى البعثة تفريعاً على الحصانة الأصيلة التى يتمتع بها المقر(١) حتى ولو لم يـكن مالـكها له الصفة الدبلوماسية . أما هيرست فيمد الحصانة إلى كل المنقولات سواء وجدت داخل مقر البعثة أم خارجه طالما كانت لازمة للعمل الدبلوماسى .

"All the property without which the task of the diplomatic agent cannot be fulfilled... archives and official correspondence in his chancelry, furniture in his house, carriages or motor-cars wherewith to get abroad and money at his bank wherewith to defray the expenses of his establishment... and because no one but the diplomatic agent himseld could determine whether a particular article was or was not necessary to the proper fulfillement of his duties, the privilege must in practice extend to all the property which the diplomatic agent possesses in the country in which he is stationed". (٢)

والفرق بين ساتو وهيرست واضح . ولاشك أن خير الأمور الوسط وعلى ذلك نقرر أن منقولات الدبلوماسى تتمتع بالحصانة طالما كانت فى حيازته

---

(١) ذلك أن رفع الحصانة عنها قد يؤدى إلى المساس بسرية وثائق ومراسلات البعثة .

أنظر Satow : *A Guide to diplomatic practice,* 3rd ed., p. 385.

(٢) Hurst: *International law,* Collected Papers, 1950, pp. 269-376.

ويقرر قانون الملـكة آن الصادر عام ١٧٠٨ :

"Utterly null and void all writes and processes whereby the goods or chattels of any ambassador or public minister may be distrained, seized or attached".

ويقضى بمعاقبة كل من يحاول تنفيذ ذلك .

الفعلية . أما المنقولات الأخرى التى خرجت من حيازته ، ويريد مد الحصانة إليها ، فإنه يجب عليه فوق إثبات حق الملكية وحقه هو شخصياً فى الحصانة الدبلوماسية ، إثبات ضرورتها وأهميتها لأعماله الرسمية[١] .

هذا والأحكام القضائية هنا قليلة نظراً لصعوبة رفع الدائنين الدعاوى على المبعوثين الدبلوماسيين . وحتى لو تنازل المبعوث عن حصانته وقبل التداعى أمام المحاكم المدنية ، فإنه لا يمكنه تنفيذ الحكم إذ أن التنازل عن الحصانة القضائية لا يشمل التنفيذ . وذهبت المحاكم ، فى القضايا النادرة التى عرضت عليها إلى حصانة منقولات المبعوث الدبلوماسى[٢] . وهذا اتجاه صحيح إذا كانت هذه المنقولات فى حيازة المبعوث وكانت ضرورية لعمله الدبلوماسى ويتغير الوضع إذا أخرجت هذه المنقولات من حيازته : فمن الصعب مثلا رفض إعطاء صاحب محل رهونات الحق فى الاحتفاظ بالمنقولات المرهونة لديه من مبعوث دبلوماسى أو إعطاء الأخير الحق فى استردادها قبل وفاء ما عليه من ديون . كما لا يمكن المطالبة مثلا بمنقولات تركها أحد رجال السلك الدبلوماسى أمانة فى فندق قبل أن يسدد ما عليه من حسابات .

---

(١) يعالج أوبنهايم بطريقة مقتضبة موضوع حصانة منقولات المبعوث الدبلوماسى قائلا :

"The protection of diplomatic envoys is not restricted to their own persons, but must be extended to... their furniture, carriages, papers". International law, p. 386.

(٢) فى قضية Macartney v. Garbutt قررت المحكمة أن المدعى « وهو سكرتير المفوضية الصينية » .

"He would seem to be clearly entitled to the privileges of the "corps diplomatique" and it would follow that his personal effect would be exempt from seizure".

ارجع إلى مقالة ليونز Immunities other than jurisdictional of the property of Diplomatic Envoys, B.Y.B., 1953, p. 116.

٢ — الأوراق المالية :

قد يمتلك الدبلوماسى فى البلد الموفد لديه سندات أو أسهم أو حسابات بالبنوك . ولم يستقر العرف الدولى على قاعدة معينة هنا رغم أن الرقابة عليها قد تعطل أو تعرقل عمله الدبلوماسى . وتختلف اللوائح المالية باختلاف الدول ، وقد يكون لبعضها أثر فى تحديد نشاط المبعوث الدبلوماسى (١) . ولقد بحثت المحكمة العليا بأورجواى مسألة تأثير اللوائح المالية فى حسابات رجال السلك الدبلوماسى ، وذلك بمناسبة حكم قضائى أوقف أحد البنوك عن القيام بمعاملاته . وكان لرجال السلك الدبلوماسى الفرنسى حسابات به ، وقضت بالإفراج عن حساباتهم (٢) . وقد جانب هذا الحكم الصواب إلى حد كبير ، ذلك أنه من الصعب تصور تطبيق مبدأ الامتداد الإقليمى على حسابات المبعوثين الدبلوماسيين بالبنوك . وإعطاء المبعوث الدبلوماسى الحصانة من قوانين الدولة لا يعنى تمييزه على الدائنين العاديين . وتوقف البنك عن القيام بمدفوعاته هو لصالح كل المودعين ، ولا يمكن تبرير إلزامه بالدفع إلى الدائن الدبلوماسى بأى مبرر كاف إلا إذا أثبت الأخير أن عدم

---

(١) قد لا يؤثر تحديد سعر الفائدة على عمل الدبلوماسى إلا أن تغيير النقد قد يحد من نشاطه كثيراً .

(٢) قضية In re Ledoux ، وصدر الحكم عام ١٩٤١ وقررت المحكمة فيه :
"Every act designed to prevent free disposition of bank deposits belonging to accredited diplomatic agents is contrary to the principles upon which are based privileges universally recognized for such agents and expressed in the principle of inviolability... [the principle effect of the moratorum was to immobilize credits at the bank. If this effect was] extended to deposits belonging to diplomatic agents... it would violate the principle of exterritoriality sanctioned by universal doctrine, accepted by our country by means of ratification of the Habana Convention, and would disregard the standards of reciprocity in international matters". Jurisprudencia Abade-Santos, vol. 61 (1942), Fasc. 149-51, No. 12, 592, pp. 7-16. Annual Digest and Reports of Public International law cases, 1943-45, Case No. 75.

الدفع سيترتب عليه الإضرار بأعماله الرسمية فعلا[١] .

٣ — العقارات :

ولم يتحدد بعد مدى الحصانة التي يتمتع بها مسكن المبعوث وعائلته وحاشيته إذا كان بعيداً عن مقر البعثة . ويعالج بعض الكتاب حصانة مقر البعثة وحصانة مسكن الدبلوماسي كشيء واحد ويرتب لها نفس الحصانات . والرأى الغالب في الفقه[٢] يذهب إلى تقرير الحصانة لمسكن الدبلوماسي إذا وجد داخل مبنى البعثة أو كان في نفس الحي مع استخدامه للأغراض الرسمية . ولا تتمتع ممتلكاته العقارية الأخرى ، كالمنزل الريفي أو كوخ الصيد طبقاً لهذا الرأى بالحصانة . ويلاحظ أن القول بأن دخول السلطات لهذه الأماكن عمل من أعمال العنف يمنعه من القيام بواجباته ، فيه كثير من المغالطة . قد يتسبب هذا

---

(١) أنظر: Hackworth : *Digest of international law*, vol. IV, 1942, p. 566.

(٢) والفقه التقليدي لم يعالج هذه النقطة بوضوح ، وذهب فاتيل إلى تقرير الحصانة للممتلكات الموجودة في الحيازة الفعلية للمبعوث ويعطى المسكن الخاص للمبعوث إذا كان ملكه ، الحصانة القضائية . ويقرر فيلمور الحصانة لمسكن المبعوث الخاص فقط :

"The house, or as it is usually called, the hotel of the ambassador, is by universal consent inviolable and inaccessible to the ordinary officers of Justice or revenue".

المرجع السابق ، ص ٢٤ .

ويرى ساتو "No officer of state and in particular no police officer, tax collector, or officer of a court of law, can enter the residence of the diplomatic agent, nor without consent discharge any function therein".

ويشير ساتو إلى قضية خادم الأميرال Apodaca المبعوث الألماني في لندن عام ١٨٠٨ ، التي سبق لنا الإشارة إليها . فقد تم القبض عليه داخل مقر المبعوث . واحتج الأخير ودفع بحصانته الدبلوماسية التي تمنع من دخول منزله قبل إخطاره واستئذانه . وبناء على ذلك أفرج عن الخادم وقدمت السلطات الاعتذار اللازم . ويؤكد حصانة مساكن موظفي البعثة حتى ولو بعدت عن مقرها . ويبني ساتو على ذلك ضرورة قيام المبعوثين بتسليم مرتكبي الجرائم إلى السلطات المحلية ، أنظر ص ٣٨٢ . ويأخذ چينيه بنفس الرأى خاصة وأن المسكن غالباً ما يكون ملكا للدولة الموفدة . المرجع السابق ، ص ٥٤٣ .

الفعل فى إحداث بعض الضيق للمبعوث إلا أنه لا يتعارض مع مبدأ الحرية اللازمة للمبعوث ne impediatur legatis وتقرير الحصانة لمثل هـذه الأماكن هو من قبيل المجاملة الدولية ولا يستند إلى قاعدة قانونية دولية بالمعنى الصحيح .

وقد تضاربت أحكام المحاكم فيما يتعلق بحصانة المبانى الدبلوماسية ، غير مقر البعثة وذهب بعضها(١) إلى رفض الأخذ بحصانة المسكن أو العقارات التى يحوزها المبعوث بصفته الشخصية . وقرر البعض الآخر حصانتها إذا ثبت استخدامها فى الأعمال الرسمية(٢) .

(د) الحصانة القضائية :

وتترتب على الصفة التمثيلية التى يتمتع بها الممثل الدبلوماسى ومعناها إعفاؤه

---

(١) Enforcement of international awards (Czechoslovakia) Case Annual Digest, 1917-8, Case No. III.

(٢) المحكمة العليا الكندية فى قضية Rockcliffe Park Case انظر :
Annual Digest, 1941-2, Case No. 106.

ومحكمة السين ، فى قضية Petrococchino v. Swedish State.
Clunet : *Journal de droit international privé et de jurisprudence comparée*, 59 (1932), p. 945 ; Annual Digest, 1929-30, Case No. 198.

وفى عام ١٩٢٥ رفض الملحق العسكرى الإيطالى فى وارسو ترك شقة مفروشة عند انتهاء مدة العقد . وعند اتخاذ الإجراءات لاسترداد الحيازة قررت المحكمة العليا البولندية ولاية المحاكم المحلية بنظر قضايا العقارات المملوكة لمبعوث دبلوماسى إلا إذا ثبت استخدامها فى الأغراض الرسمية . أنظر :
Annual Digest, 1925-26, Case No. 246.

ويشير هيرست إلى حكمين فرنسيين للتدليل على عدم التفرقة بين العقار المملوك أو الذى يشغله مبعوث أجنبى لحسابه الخاص وبين العقار الذى يشغله باسم حكومته .
Foy v. Jarlsberg : Clunet, 44 (1917), p. 588. De Bruc v. Bernard : 11 (1884), p. 56.

ولا يمكن قبول وجهة النظر هذه ، فالحصانة كقاعدة عامة تقرر للمبانى الدبلوماسية وليس للمبانى التى يشغلها الدبلوماسيون . وأصلها مبدأ ne impediatur legatis فإذا تملك الدبلوماسى بصفته الشخصية ولمنفعته الخاصة ، عقارات فإن حرمانها من الحصانة لن يصل إلى حد تعطيل الدبلوماسى عن القيام بأعماله .

من الخضوع لقضاء الدولة المقيم على أراضيها : وهى إحدى نتائج حرية التصرف التى يجب كفالتها للمبعوث الدبلوماسى ، تأكيداً لمبدأ سيادة الدول المستقلة . ويرى البعض ضرورتها للممثل أثناء أدائه لأعمال وظيفته حتى لا تتخذ الدول القضاء كوسيلة لمراقبة تصرفات مبعوثى الدول ذات السيادة . وتشمل الحصانة القضائية القضاء الجنائى والمدنى والإدارى وتغطى كل أعمال المبعوثين سواء منها الشخصية أو الرسمية . وبالرغم من أن المبعوث يظل خاضعاً لدرجة كبيرة لقانون الدولة المستقبلة[1] إلا أنها تؤدى فعلا إلى حمايته من هذه القوانين .

١ — القضاء الجنائى :

لا يخضع رجال التمثيل الدبلوماسى عادة لولاية المحاكم الجنائية . وتكتفى الدولة المستقبلة بلفت نظر دولة المبعوث المخطىء طالبة سحبه ومحاكمته . وللمجنى عليهم التقدم بالشكاوى لوزارة خارجية الدولة المستقبلة حتى تتخذ الإجراءات

---

(١) أنظر جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص ٤٠٦ وقد بررها الفقه القديم بنظرية عدم التواجد الإقليمى ويبررها الفقه الحديث بمبدأ ضرورات الوظيفة . حكم محكمة روان فى ١٢ يوليو ١٩٣٣ فى قضية Salm v. Frazier.

"Le principe de l'immunité de juridiction des agents diplomatiques est fondé sur l'intérêt des Etats, en maintenant les relations diplomatiques avec chacun, de garantir le respect et l'indépendance de leurs représentants".

ارجع إلى كافارى ، المرجع السابق ، ص ٢١ .

وقد قرر القاضى مور فى الجزء الرابع من كتابه ص ٦٣٠ أنه « كثيراً ما يطلق على إعفاء الممثلين الدبلوماسيين من القضاء المحلى لفظ عدم التواجد الإقليمى . واللفظ بهذا المعنى خطأ وافتراض . فلو قامت حكومة البلدة التى أرسلت المبعوث برفع الحصانة عنه ، فإن محاكم الدولة المستقبلة يمكنها مباشرة اختصاصها القضائى وتنفيذ الحكم سواء أكان جنائياً أم مدنياً . فالإعفاء فى الحقيقة ما هو إلا مجرد إعفاء من إجراءات التقاضى طالما احتفظ المبعوث بوصفه الدبلوماسى » .

أنظر المادة ١/٣١ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية .

الدبلوماسية اللازمة . وقد تطالب الأخيرة برفع الحصانة عنهم حتى تتمكن من تحقيق العدالة(١) .

وإذا خالف المبعوث عن قصد القوانين الجنائية للدولة ، فإنه يخرج بالتالى عن حدود وظيفته وتحق مساءلته(٢) . إلا أنه إذا لم يتنازل عن الحصانة أو لم ترفعها عنه دولته ، فان الدولة المستقبلة تشل يدها عن اتخاذ أى إجراءات ضده(٣) .

٢ — القضاء المدنى :

ويذهب الرأى الراجح فى الفقه إلى تقييد الإعفاء من القضاء المدنى(٤) .

---

(١) إذا كان رئيس البعثة هو الجانى فإن حكومة الدولة المستقبلة تتصل بحكومته رأساً . أما إذا كان أحد أعضاء البعثة فإنها تتصل برئيسها طالبة رفع الحصانة عنه أو استدعائه أو سحبه .

(٢) وإلا إذا كان معنى ذلك أنه لم يرتكب أى مخالفة .

(٣) أما إذا صدقت دولته على عمله غير المشروع فإن الموقف يتغير وتتحمل هى بالمسئولية . أنظر :
Macleod Case, 1841, Moore, Digest of Int. Law, p. 261.
وتقرر المادة ١/٣٢ من اتفاقية ڤيينا : يجوز للدولة المعتمدة أن تتنازل عن الحصانة القضائية التى يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون والأشخاص المتمتعون بها بموجب المادة ٣٧ .

(٤) وجدت أحكام قضائية عدة سمحت بتحديد مدى هذا الإعفاء . وفى انجلترا ومنذ صدور قانون الملكة آن عام ١٧٠٨ يعفى المبعوث من الولاية المدنية القضائية . ويذهب الفقه الانجليزى إلى أن هذا القانون كاشف لقاعدة دولية سابقة .
وتجرى المحاكم الانجليزية على رفض الدعاوى التى ترفع على المبعوثين الدبلوماسيين .
وفى قضية The Magdelena Steam Navigation Company v. Martin
رفض لورد كامبل الدعوى استناداً إلى أقوال جروسيوس وإلى نظرية عدم التواجد الإقليمى وإلى مبدأ ضرورة توفير الحرية اللازمة للدبلوماسى . وأضافت المحكمة قائلة أن حصانة الممثل تعوق عملا القبض عليه .
وترفض المحاكم الإيطالية إعفاءهم من القضاء المدنى عن العمليات الخارجة عن نطاق وظائفهم الرسمية . انظر بريجز ، المرجع السابق ، ص ٧٨٣ ، وبراديه ، المرجع السابق ص ٥٣ .

وذلك بالاستثناءات التالية :

(ا) الدعاوى العقارية : عن الأملاك العقارية التى يحوزها المبعوث بصفته الشخصية فى الدولة الموفد لديها[1]. فالعقارات تخضع عادة للولاية القضائية الإقليمية وتعبرعن هذا المبدأ بصراحة المادة ٣ من القانون المدنى الفرنسى التى تقضى باخضاع العقارات للقانون المحلى حتى ولو امتلكها الأجانب .

"Les immeubles même ceux possédés par des étrangers sont régis par la loi française".

ومن السهل تبرير هذا الاستثناء ، ذلك أن وصف المالك يتعارض مع وصف المبعوث . كما أن الدعاوى العقارية لا تمس بالصفة التمثيلية التى يتمتع بها ولا تتعارض مع الحرية اللازمة له فى عمله . وبديهى أن الأملاك الدبلوماسية لا تخضع لهذا الاستثناء .

(ب) دعاوى التركات والميراث سواء أكان المبعوث مديراً أو منفذاً أو وارثاً أو موصى له . وذلك لتسهيل سرعة الفصل فيها[2].

(حـ) الدعاوى الخاصة بأوجه النشاط التجارى أو المهنى التى يمارسها المبعوث . وهذا الفرض نادراً ما يحدث للمبعوث الدبلوماسى ولو أنه كثيراً ما يحدث للقناصل . ويفترض الفقه هنا تنازله عن الحصانة بقيامه بأوجه النشاط الخاص[3].

---

(١) ويأخذ مشروع لجنة القانون الدولى بذلك فى الفقرة الأولى من المادة ٢٩ . وكذلك المادة ٣١/١ من اتفاقية فيينا .

(٢) المادة ٣١/٢ من اتفاقية فيينا .

(٣) المادة ٢٩/٢ من مشروع لجنة القانون الدولى وهو نص المادة ٣١/٣ من اتفاقية فيينا . وقد اقترح مشروع هارفارد فى المادة ٣٤ وقف الحصانة فى هذه الأحوال .

هذا وبالرغم من أن الحصانة الشخصية تغطى أعمال المبعوث حتى تركه لإقليم الدولة[١]، إلا أن حصانة الأعمال الرسمية هى حصانة دائمة ، تندمج فى حصانة الدولة وتترتب على الطبيعة الذاتية للفعل العام ، مهما كان مرتكبه سواء أكان دبلوماسياً أم لا وذلك استثناء من الاختصاص الذى كانت تتمتع به المحاكم الوطنية أصلا[٢].

ويميل الفقه إلى إعطاء الممثل الدبلوماسى الحق فى التنازل عن الإعفاء القضائى وهو اتجاه يتفق مع الفكرة الحديثة عن الحصانات الدبلوماسية . فالممثل له السلطة التقديرية فى تحديد ما هو لازم له لقيامه بأعماله . وتأخذ بذلك غالبية المحاكم[٣].

---

(١) وتجرى المحاكم على منحه الحصانة فى الفترة اللازمة لتركه إقليم الدولة بعد انتهاء عمله .

Un temps raisonnable après la cessation des fonctions.

كافارى ص ٢٢ . ولنا عودة فى هذا الموضوع .

(٢) حكم محكمة باريس ٩ أبريل ١٩٢٥ ، قضية La Perdix et Peuquet Co. Koubouboff

الذى ذهبت فيه إلى أن الحصانة القضائية

"Est érigé dans l'intérêt des gouvernements et non dans celui des diplomates".

وهى قضية اتهم فيها سكرتير السفارة الأمريكية ووقع الحادث فى ٢١ سبتمبر ١٩٢٣ ورفعت الدعوى فى ١٠ ديسمبر ١٩٢٣ وانتهت أعماله فى ٢٠ نوفمبر ١٩٢٣ . وقد اعتبرت المحكمة مدة العشرين يوماً كافية لإصدار الحكم . وذهبت محكمة لاهاى فى ١٠ أبريل ١٩٢٩ إلى إعطاء الدبلوماسى الفترة اللازمة لتصفية أعماله . ولا تعترف محكمة جنيف بهذه الفترة .

J.D.I.P., 1927, p. 1179.

(٣) تجرى المحاكم الفرنسية على ذلك منذ عام ١٨٩١ بالرغم من اعتبارها الحصانة القضائية جزءاً من النظام العام . وفى انجلترا للمبعوث التنازل سواء أكان مدعياً أم مدعى عليه . أنظر A.J., 1931, 252 . وغالبية الدعاوى كانت عن حوادث سيارات ومخالفات المرور . وفى هذه الأحوال لا يجوز التنفيذ على ما هو لازم للعمل الدبلوماسى .

وهل يتمتع الدبلوماسى بالحصانة القضائية فى الدول التى يمر بها ؟ يقرر القضاء ذلك بالنسبة للبلاد التى يمر بها أثناء ذهابه أو رجوعه من مقر عمله[١].

ويلاحظ أن الحصانة القضائية لاتعنى عدم العقاب الكلى أو عدم جواز رفع الدعوى . إذ تختص محاكم دولة المبعوث بالنظر فى أمر محاكمته . هذا بجانب الجزاء الدبلوماسى الذى قد توقعه عليه حكومة دولته .

والرأى الجارى عليه العمل فى الجمهورية العربية المتحدة ، هو اختصاص المحاكم بنظر القضايا التى ترفع على ممثل دولة أجنبية إذا تعلقت الدعوى بأملاكه الخاصة أو بنشاطه التجارى أو المدنى . ويؤيد هذا الرأى مرسوم صدر فى أول مارس سنة ١٩٠١ يقضى بأن الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين الذين يستغلون عقارات فى مصر يخضعون لاختصاص المحاكم المصرية المختلفة فى الدعاوى التى لا تتصل بصفتهم الرسمية[٢].

---

(١) حكم المحكمة العليا الأمريكية Wilson v. Blanco, 1889.
رفعت فيها الدعوى على المبعوث الفنزويلى لدى الحكومة الفرنسية وهو فى طريقه الى مقر عمله ، أمام محاكم ولاية نيويورك وصدر الحكم عليه . قررت المحكمة العليا بطلان الإجراءات وتطبيق الإعفاء حتى فى البلاد التى يمر بها للوصول إلى مقر عمله ، وذلك لتمثيله رئيس دولته . انظر : Cobbet, Cases, 6e ed., t. I, p. 342.

وفى هذ المعنى ، محكمة بروكسل الاستئنافية ، فى ٢٦ فبراير ١٨٩٣ . انظر :
Clunet, 1893, pp. 942-43.

ومحكمة النقض الرومانية فى ٣ مارس ١٩٢٨ أنظر : R.D.I. Privé, XXV, p. 51.
أنظر أيضاً : A.J. 1929, p. 858 ; A.J. 1931, p. 252.

(٢) أفتى قسم الرأى بمجلس الدولة ، بتاريخ ٢٦ يونيو ١٩٤٩ برأى مخالف وقضى بأن الأمر فى تحديد اختصاص المحاكم بالنسبة لهذا النوع من المنازعات أصبح مرجعه القانون الدولى العام والعرف الدولى . وقد تأثر مجلس الدولة فى هذه الفتوى بما تجرى عليه بعض الدول من منح الممثلين الدبلوماسيين الحصانة المطلقة . وهذا يخالف ما جرى عليه التشريع وما استقر عليه القضاء فى مصر فى عهد المحاكم المختلطة وبعدها ، من قصر الحصانة على ما يتم من أعمال داخل حدود الوظيفة الرسمية للممثل الدبلوماسى . انظر حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ — ١٣٣ .

(د) الإعفاءات المالية : Exemption Fiscale

تجرى الدول على إعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من الضرائب الشخصية المباشرة ، كضريبة رأس المال والدخل ، لما تفترضه هذه الضرائب من وجود علاقة تبعية بين دافع الضريبة والدولة . كما يعفى المبعوث من بعض الضرائب غير المباشرة من باب المجاملة الدولية وبشرط المعـاملة بالمثل مثل الإعفاء من الرسوم الجمركية بالنسبة لما هو لازم لعمل البعثة أو للاستعمال الشخصى لأعضائها . إلا أنهم لا يعفون من دفع الرسوم التى تفرض مقابل خدمات فعلية كالإنارة والـكهرباء[1] .

وتأخذ بنفس الرأى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية إذ تقرر فى المادة ٣٤ إعفاء المبعوث الدبلوماسى من كافة الضرائب والرسوم شخصيـة كانت أم عينية ، قومية كانت أو محلية وبلدية وذلك باستثناء الضرائب والرسوم التالية :

١ — الضرائب غير المباشرة المندمجة فى أثمان السلع والخدمات .

٢ — الضرائب والرسـوم على ما يمتلـكه المبعوث الدبلوماسى من عقارات بصفته الشخصية[2] . أما العقارات المخصصة لأعمال البعثة الرسمية فتعفى من الضرائب[3] .

---

(١) أنظر بريجز ، المرجع السابق ص ٣٨٣ ، وكافارى المرجع السابق ص ٢٤ . وتقوم الدول بعقد بعض المعاهدات التى تحدد الضرائب التى يعفى المبعوثون منها ، وأهمها : الضرائب الاستثنائية أو التى تصدر أثناء الحرب لمجابهة ظروف أو أوضاع خاصة .

(٢) ويجرى العمل على إعفائها إلا إذا كانت فى حيازة المبعوث لحساب حكومته .

(٣) ولا توجد أى قاعدة دولية تعفى مسكن المبعوث أو ممتلـكاته العقارية من الضرائب التى تخضع عادة للوائح المحليـة . وتمتنع بعض الحـكومات عن جنيها من باب =

٣ — ضرائب التركات التى تفرضها الدولة المستقبلة .

٤ — الضرائب والرسوم على الدخل الذى يكون مصدره فى الدولة المستقبلة .

٥ — الرسوم التى تكون مقابل خدمات فعلية[1] .

= المجاملة وبشرط المعاملة بالمثل . وتنص عليها فى تشريعاتها الداخلية أو فى بعض المعاهدات الاتفاقية . فنجد مثلا أن المادة ١٥ من معاهدة لاتران بين إيطاليا والفاتيكان والتى وقعت عام ١٩٢٩ تنص على تمتع بعض العقارات الداخلة فى الإقليم الإيطالى بالحصانة التى يتمتع بها المقر الرسمى للبعثات الدبلوماسية وعلى إعفائها من الضرائب .

"...shall be exempt from all taxes whether ordinary or extraordinary, whether levied by the State or by any other entity whatsoever".

وفى انجلترا ، تتمتع الممتلكات التى يشغلها المبعوث الدبلوماسى من الإعفاء الضرائبى إلا إذا تملكها شخص آخر لا يتمتع بالحصانة .

The Income Tax Act, 1952, Section III,

الذى يلقى بعبء الضريبة على عاتق المالك أو المنتفع بإيجار مسكن المبعوث الدبلوماسى .

(١) مثل رسوم الكهرباء — إصلاح الطرق — استهلاك المياه — الحراسة التى تفرض على العقارات .

ويلاحظ أنها جزء من الضرائب التى تفرضها الحكومات وبالتالى جزء من الدخل الوطنى . والفرق هنا هو أنه بينما نجد أن الاتفاق مستقر بين الشراح على عدم إعفاء المبانى الدبلوماسية من الضرائب ، يختلف الرأى بالنسبة للضرائب التى تكون مقابل خدمات فعلية . فيذهب هويتون إلى فرضها عليها إلا إذا وجد نص عكسى (المرجع السابق ، جزء أول ، ص ٦٥٢) . ويرى هفتر عدم جواز الإعفاء إلا إذا كان من باب المجاملة . ويذهب جينيه إلى ضرورة دفعها . انظر براديه فوديريه المرجع السابق ص ١٤١٤ .

ويتجه البعض الآخر إلى إعفائها منها ، ترتيباً على تمتع المبانى بالحصانة . فيقول Westlake

"It has been held in England that payment of local rates cannot be enforced by suit or distress against a member of a mission". International law, 1910, Part I, p. 278.

ويقول أوبنهايم ، المرجع السابق ، ص ٧١٨ :

"As regards rates, it is necessary to draw a distinction. Payment of rates from which an envoy himself derives benefit, such as sewerage, lighting, water, night watch and the like, can be required by the envoy, although often this is not done. Other rates such as poor rates and the like, he cannot be requested to pay".

وذهبت المحكمة العليا الكندية فى قضية

Rochcliffe Park Case, Annual Digest, 1941-2, Case No. 106, p. 342.

٦ — الرسوم القضائية « التسجيل — الرهن — الدمغة الخ » .

كما تنص المادة ٣٦ من الإتفاقية على إعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من الرسوم الجمركية بالنسبة للأصناف المستعملة فى أغراض البعثة و بالنسبة للأصناف التى يستعملونها استعمالا شخصياً بما فى ذلك الأثاث . وتعفى أمتعتهم من التفتيش ، إلا إذا كانت هناك شبهات قوية فى أن الأمتعة الشخصية تحتوى على أشياء لا يتناولها الإعفاء أو يمنع القانون الداخلى استيرادها . وفى مثل هذه الأحوال لا يجب إجراء التفتيش إلا فى حضور المبعوث الدبلوماسى أو من ينوب عنه[1] .

وينظم القانون رقم ١٩١ لسنة ١٩٥٣ الإعفاءات الجمركية الممنوحة لرجال السلك الدبلوماسى والقنصلى فى الإقليم المصرى ويقضى بالإعفاء من المراجعة ورسوم الصادر والوارد والرسم القيمى والإضافى ورسوم الاستهلاك ورسم الإنتاج على البنزين وعوائد الرصيف والرسوم البلدية :

(ا) الأمتعة الشخصية وكل ما يرد للاستعمال الشخصى لرجال السلك الدبلوماسى والقنصلى المقيدين بالجداول التى تنشرها وزارة الخارجية وكذلك أزواجهم وأولادهم القصر . ولا تمنح هذه الإعفاءات إلا بشرط المعاملة بالمثل وفى حدود تلك المعاملة . ويشترط أن تكون بوليصة الشحن محررة باسم من له الحق فيها أما إذا حررت باسم آخر أو لأمر حاملها فلا يجوز الإعفاء إلا بإذن وزير المالية والاقتصاد .

= إلى عدم جواز فرض هذه الرسوم على المبانى الدبلوماسية . وعادة تدفعها وزارات الخارجية ، ثم تحصلها من البعثات المختلفة .

(١) وتجرى بعض الدول ومنها سويسرا على إعطاء رؤساء البعثات وأعضائها الحق فى استيراد سيارة ركوب خاصة كل ثلاث سنوات ، ولا يجوز لهم بيعها قبل مضى ثلاث سنوات ، بشرط المعاملة بالمثل .

(ب) ما تستورده السفارات والمفوضيات والقنصليات من أثاث وأشياء بقصد الاستعمال الرسمى فيما عدا المواد الغذائية والمشروبات الروحية والأدخنة .

(ج) بعض الحصانات الأخرى :

يعفى المبعوث الديبلوماسى من كل الأعباء الشخصية التى قد تفرضها الدولة على الأشخاص المقيمين على أراضيها[1] . كما يعفى هو وأفراد عائلته من تطبيق تشريعات الجنسية التى قد تفرضها الدولة المستقبلة . ولهم أن يباشروا شعائرهم الدينية فى مقر البعثة الديبلوماسية .

الخلاصة :

يشمل الإعفاء من الاختصاص الإقليمى كل الأشياء الضرورية للعمل الديبلوماسى، وذلك طبقاً لما استقر عليه العرف الدولى. ولا تمتد الحصانة إلى ماهو أزيد من الضرورى لقيام المبعوث بعمله إلا من باب المجاملة الدولية وبشرط المعاملة بالمثل. وتلجأ المحاكم، عند الشك، إلى القاعدة الأصلية ne impediatur legatis لمعرفة ما إذا كان الشيء لازماً أم لا للعمل الديبلوماسى . والحصانات الديبلوماسية تقررت أساساً لضمان حسن سير وتنفيذ العمل الديبلوماسى ، ولذلك إذا ثبت للمحكمة ضرورة الشيء محل النزاع للوظيفة الرسمية ، قضت بعدم الاختصاص . وينطبق هذا على المنقولات وعلى الملكية النقدية . أما حصانة العقارات التى يشغلها المبعوث فى قيامه بأعباء وظيفته فأساسها الحصانة الشخصية التى يتمتع بها المبعوث . وإذا كان العقار ملكا خاصاً

---

(١) المادة ٣٣ من مشروع لجنة القانون الدولى .
"L'agent diplomatique est exempt de toute prestation personnelle".
وهى المادة ٣٥ من اتفاقية فيينا .

للمبعوث ، يقع عليه عبء إثبات ضرورة تمتعه بالحصانة وأن العكس يؤدى إلى منعه من القيام بأعباء الوظيفة كما يجب .

وحصانة المقر الرسمى للبعثة سواء استقر به المبعوث أم لا ، هى حصانة مطلقة وتمتد حتى تغطى كل الأشياء اللازمة للعمل الديبلوماسى . إلا أنها لا تجعل من مقر البعثة أرضاً أجنبية وإنما تخضع للضابط العام الذى سبق لنا الكلام عنه . ويترتب على ذلك ضرورة التزام اللوائح الداخلية فى العقود والمبادلات والمخالفات التى تتم به . أما الإعفاء من الضرائب فالرأى الغالب فى الفقه يتجه إلى ضرورة فرضها . ولا يؤثر فى هذا الرأى استحالة تحصيلها . أما رسوم الخدمات العامة فالعرف يجرى على تحصيلها نظراً لانتفاء ما يدعو إلى إعفاء المبعوثين منها ولا ينتقص من ذلك صعوبة المطالبة بها أمام المحاكم.

رابعاً — انتهاء الحصانات الديبلوماسية :

(١) ما هو الوضع القانونى للمبعوث الديبلوماسى فى إقليم الدولة المستقبلة بعد انتهاء وظيفته ؟

تقرر اتفاقية ڤيينا[1] انتهاء تمتع المبعوث الديبلوماسى بالحصانات الديبلوماسية بانتهاء عمله الديبلوماسى ، مع مد الحصانات الفترة المعقولة اللازمة له لترتيب حاجياته . وذلك حتى فى حالة حدوث نزاع مسلح بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة .

ويحكم هذا الموضوع الضوابط التالية :

١ — تغطى الحصانة القضائية أعمال المبعوث الرسمية والشخصية .

٢ — تتقرر الحصانة القضائية عن الأعمال الشخصية عادة لتسهيل أداء

---

(١) المادة ٣٨ من مشروع لجنة القانون الدولى والمادة ٣٩/٢ من الاتفاقية .

العمل الدبلوماسى إلا أنهـــا لا تتضمن الخروج على أحكام قوانين الدولة المستقبلة . ونظراً لأن الحصانة القضائية عن الأعمال الشخصية ترتبط بشخص المبعوث الدبلوماسى ، وبما أنه لا يعفى من المسئولية القانونية عن هذه الأعمال فإن الحصانة تنتهى بانتهاء الصفة الرسمية مع إعطائه الوقت الـكافى لمغادرة الإقليم .

٣ — والحصانة القضائية عن الأعمال الرسمية تترتب للدولة التى يمثلها المبعوث وهى حصانة من الاختصاص القضـــائى المحلى وإعفاء من القوانين المحلية فى نفس الوقت . ويترتب على ذلك تمتع الأعمال الرسمية بالحصانة بصرف النظر عن انتهاء الوظيفة أو الصفة الدبلوماسية .

وذلك على التفصيل التالى :

ا — الأعضاء الرسميين للبعثة :

يحتفظ المبعوث الدبلوماسى بالحصانة القضائية طوال الفترة اللازمة له لترتيب حاجياته ورجوعه للدولة الموفدة[1] . وذلك حتى ولو كان السبب فى انتهـــاء عمله هو طرده من الدولة المستقبلة لمساهمته فى نشاط يهدد أمنها وسلامتها . وقد تقوم الدولة المستقبلة بوضعه تحت المراقبة إلا أنه يظل محتفظاً بالحصانة .

---

(١) قضيـــة Magdalena Steam Navigation Company v. Martin .
التى قضى القضاء الانجليزى فيها بعدم جواز التنفيذ على أحد رجال السلك الدبلوماسى إذا ترك الدولة فى خلال فترة معقولة من انتهاء عمله . والقضاء والعرف مستقر على ذلك :
"Immunity inherent in the persons of diplomatic agents extends for a reasonable time after the cessation of diplomatic functions in order that they may complete their arrangements to leave the country".

أنظر مقالة : Jones : *Termination of Diplomatic Immunity*, B.Y.B., 1948, p. 265.

أنظر أيضاً رينو ، المرجع السابق ، صفحة ٢١٣ .

وللديبلوماسى الحق فى التنازل عن الحصانة وقبول التداعى أمام القضاء المحلى خلال هذه الفترة .

ولم يستقر العرف بعد على تحديد الوقت اللازم للمبعوث لترتيب إجراءات سفره . وعادة يتم ذلك بعد تبادل الرأى مع الرسميين المختصين[١] .

وللدولة المستقبلة تقدير ما يلزم من وقت ، وعادة يقدم المبعوث الديبلوماسى المبررات الكافية حتى تمد فترة إقامته .

وتختص المحاكم بنظر المنازعات السابقة واللاحقة على انتهاء عمل المبعوث[٢] ، بعد انتهاء الوقت المحدد . وتسقط الحصانات عن الديبلوماسى الذى يختار الإقامة الدائمة فى الدولة التى كان موفداً لديها[٣] . إلا أن الحصانة السابقة تغطى الأعمال الرسمية التى سبق له القيام بها . ويعفى الديبلوماسى السابق من المسئولية ، إذا أثبت أن العمل قد تم بصفته الرسمية داخل

---

(١) سمحت البرازيل بتأجيل سفر السفيرين الألمانى والإيطالى بناء على طلبهما ، بعد قطع العلاقات الدبلوماسية بينها وبين دول المحور وقبل دخولها الحرب العالمية الثانية . أنظر :
The New York Times, 8 May 1942, p. 8, col. 3.

(٢) قضت المحاكم الانجليزية فى قضية Marshall v. Critico أن الديبلوماسى :
"Once he is divested of his privileged character a diplomat is subject to local jurisdiction on the same basis as any other alien".

ورفضت المحاكم الهولندية عام ١٩٣٠ الدفع بالحصانة الذى قدمه مبعوث برتغالى فى دعوى رفعت بعد مضى سنتين من انتهاء بعثته على أساس أن :
"Immunity from civil jurisdiction in the state of his diplomatic mission ends for the diplomatic representative of a foreign power with the end of his mission, except for the time necessary to settle his affairs".

أنظر مقالة جونز السابق الإشارة إليها ، ص ٢٧٠ .

(٣) ولدائنيه فى هذه الحالة رفع الدعاوى عليه لانتفاء صفته الرسمية . ذلك أن القواعد الدولية لا تقرر أى امتياز للمبعوث الذى يختار الإقامة فى الدولة الموفد لديها سابقاً ، بعد انتهاء عمله الرسمى . ويسأل فى هذه الحالة أيضاً عن المخالفات الجنائية .

نطاق وظائفه ، أو تنفيذاً لأوامر حكومته . وكذلك يعفى من المسئولية عن الأعمال التى تقوم حكومة دولته بالتصديق عليها .

ويتجه القضاء فى بعض البلاد إلى منح الحصانة الدائمة للأعمال المتصلة بالوظيفة الرسمية مع التوسع فى مدلول هذه الأعمال(١) .

هذا ولا يتمتع المبعوث الديبلوماسى بالحصانات الديبلوماسية إذا رجع بصفة غير رسمية للدولة الموفد لديها سابقاً ، حتى ولو كان يعمل فى السلك

---

(١) قررت محكمة استئناف روان عام ١٩٣٣ فى قضية Salm v. Frazier أن انتهاء الحصانة لا يكون إلا عن الأعمال اللاحقة على انتهاء الوظيفة الديبلوماسية . فالديبلوماسى السابق فى رأيها ، لا تجوز محاسبته عن أعمال عاصرت وظيفته ونتجت عنها وإلا كان معنى ذلك عدم تطبيق مبدأ الحصانة .

"...to render illusory the very principle of immunity".

نظر : Noel Henry : Clunet, 54, 1927, p. 1184.

وانظر أيضاً : Annual Digest, 1933-4, Case No. 161.

إلا أن المحاكم الفرنسية قضت باختصاصها بنظر القضايا التى وضحت فيها طبيعة العمل . ففى قضية Laperdix et Peuquer v. Kousouboff et Belin قررت محكمة استئناف باريس اختصاصها بنظر قضية رفعت ضد السكرتير السابق للسفارة الأمريكية بباريس ، عن الإصابات التى أصابت المدعين والتى أحدثها المدعى عليه بسيارته فى ٢١ سبتمبر ١٩٢٣ ، أى قبل انتهاء عمله بشهر . وذهبت المحكمة إلى عدم امتداد الحصانة بعد انتهاء عمل المبعوث وإلا كان معنى ذلك تمتعه بعدم مسئولية مطلقة .

وقد بذلت محاولات عدة ترمى كلها إلى رفض مد الحصانة إلى الأعمال غير الرسمية . أنظر المادة ١٦ من مشروع الحصانات الديبلوماسية الذى قام به معهد القانون الدولى ، نيويورك ، عام ١٩١٩ ، والمواد ٢٠ ، ٢٢ من اتفاقية هافانا عن المبعوثين الديبلوماسيين بتاريخ ٢٠ فبراير ١٩٢٩ التى قررها المؤتمر السادس لاجتماع الدول الأمريكية . وانظر أيضاً التقرير الذى قدمه الوفد الأمريكى لهذا المؤتمر سنة ١٩٢٨ ص ٢٠٧ .

وتقرر المادة ٢/٣٩ من الاتفاقية : « ... وتستمر الحصانة قائمة ، مع ذلك ، بالنسبة إلى الأعمال التى يقوم بها هذا الشخص أثناء أداء وظيفته بوصفه أحد أفراد البعثة » .

الدبلوماسى للدولة الموفدة[١] .

ب — الأعضاء غير الرسميين للبعثة :

ويتجه العرف الأنجلوساكسون إلى إعطاء الحصانة إلى صغار موظفى البعثة خلال الفترة اللازمة لتركهم إقليم الدولة وذلك نظراً لمساهمتهم واشتراكهم فى تنفيذ سياسة دولهم المعنية .

أما الخادم الشخصى فإنه لا يتمتع عادة بالحصانة إلا أثناء قيامه بوظيفته فإذا فصل منها خضع لاختصاص المحاكم المحلية[٢] .

---

(١) وثائق وزارة الخارجية البريطانية ٨٣/٢٢٣٢ ، فى ٤ يناير ١٨٤٠ . وفى عام ١٨٧٣ رجع القائم بالأعمال البرازيلى السابق إلى لندن بعد أن تركها رسمياً . وعند ما طولب بدفع الضرائب التى تراكمت على مقر سكنه «وهو أيضاً مقر البعثة» خلال إقامته بها ، دفع بسبق إخطاره بإعفائه منها عند استلامه لعمله الرسمى . وأوقفت وزارة الخارجية الاجراءات التى اتخذت لمطالبته عن الضرائب التى استحقت خلال فترة توليه عمله الرسمى .

(٢) عام ١٨٩٩ اعتدى خادم فرنسى يعمل فى خدمة السفير الأسبانى فى برلين على أحد زملائه . ورفضت المحكمة فى البدء قبول الدعوى ، إلا أنها قبلت نظر الموضوع بعد ترك الخدمة .

نظر : Clunet, 20 (1902), p. 46.

وقد علق هيرست على هذا الحكم قائلا أن المبعوث الدبلوماسى يمكنه تسهيل العمل على سلطات الدولة الموفد لديها بوضعه الخادم تحت تصرفها وطرده من الخدمة . ونادراً ما يرفض المبعوث ذلك إلا لمبررات قوية .

وتذهب المحاكم الأمريكية إلى قصر المد على الخدم الذين لا يتمتعون بالجنسية الأمريكية قضية :

District of Columbia v. Paris, Annual Digest, 1941-2, Case No. 110

وذهبت المحاكم الانجليزية إلى أن رفع حكومة الولايات المتحدة الحصانة عن موظف بالسفارة الأمريكية بعد طرده من الوظيفة يسقط الحصانات . ويخضع الموظف بالتالى لإجراءات التقاضى العادية . قضية Rex v. Kent ، انظر مقالة جونز ، المرجع السابق ، ص ٢٧٦ .

(٢) انتهاء الحصانات بوفاة المبعوث :

تتمتع أرملة المبعوث المتوفى وأطفاله بالحصانة إلى أن تترك إقليم الدولة المستقبلة . ويجب إظهار الاحترام اللازم لها ولأولادها ، وتلتزم الدولة المستقبلة بتسهيل إجراءات إعادتهم إلى بلدهم الأصلى[١] .

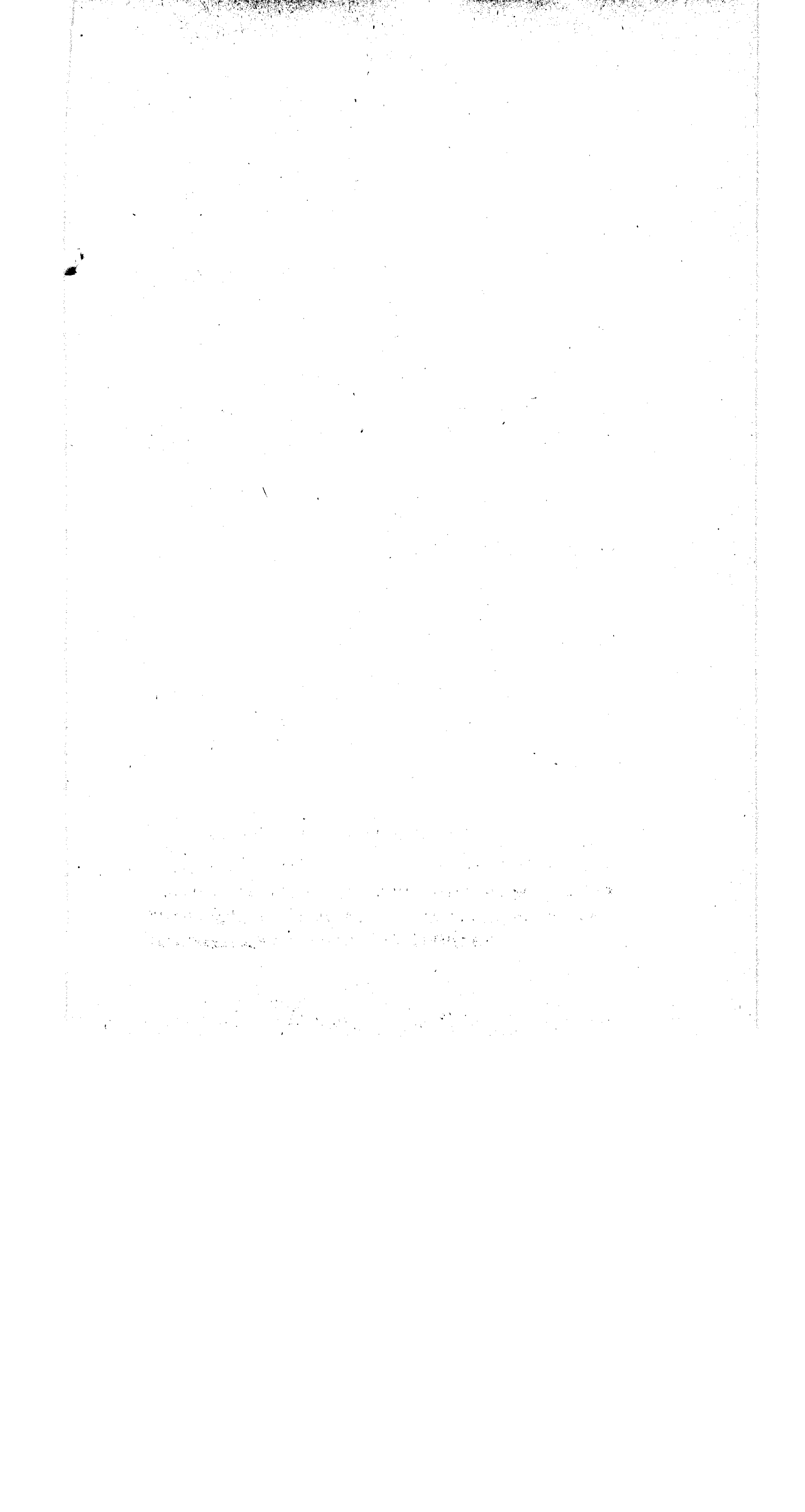
(٣) المرور فى دولة ثالثة :

يتمتع الممثل الدبلوماسي وهو فى طريقه إلى أو عند العودة من مقر عمله بالحصانات الدبلوماسية فى الدولة التى يمر بها بشرط أن تعترف الأخيرة بدولة المبعوث . ويجب عليها فى هذه الحالة منحه كل التسهيلات الممكنة له ولمراسلاته[٢] .

---

(١) المادة ٣٩/٣ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية .

(٢) قررت محاكم الولايات المتحدة عام ١٩٤٨ أنه لا يجوز اتخاذ أى إجراءات ضد المبعوث الفرنسى لدى بوليڤيا أثناء مروره بالولايات المتحدة لاستلام عمله . وقررت محكمة الاستئناف أن الدبلوماسى المار بإقليم الدولة يعامل معاملة الدبلوماسى المقيم . انظر بريجز ، المرجع السابق ، ص ٧٨٧ . أنظر المادة ٤٠/١ من اتفاقية ڤيينا .



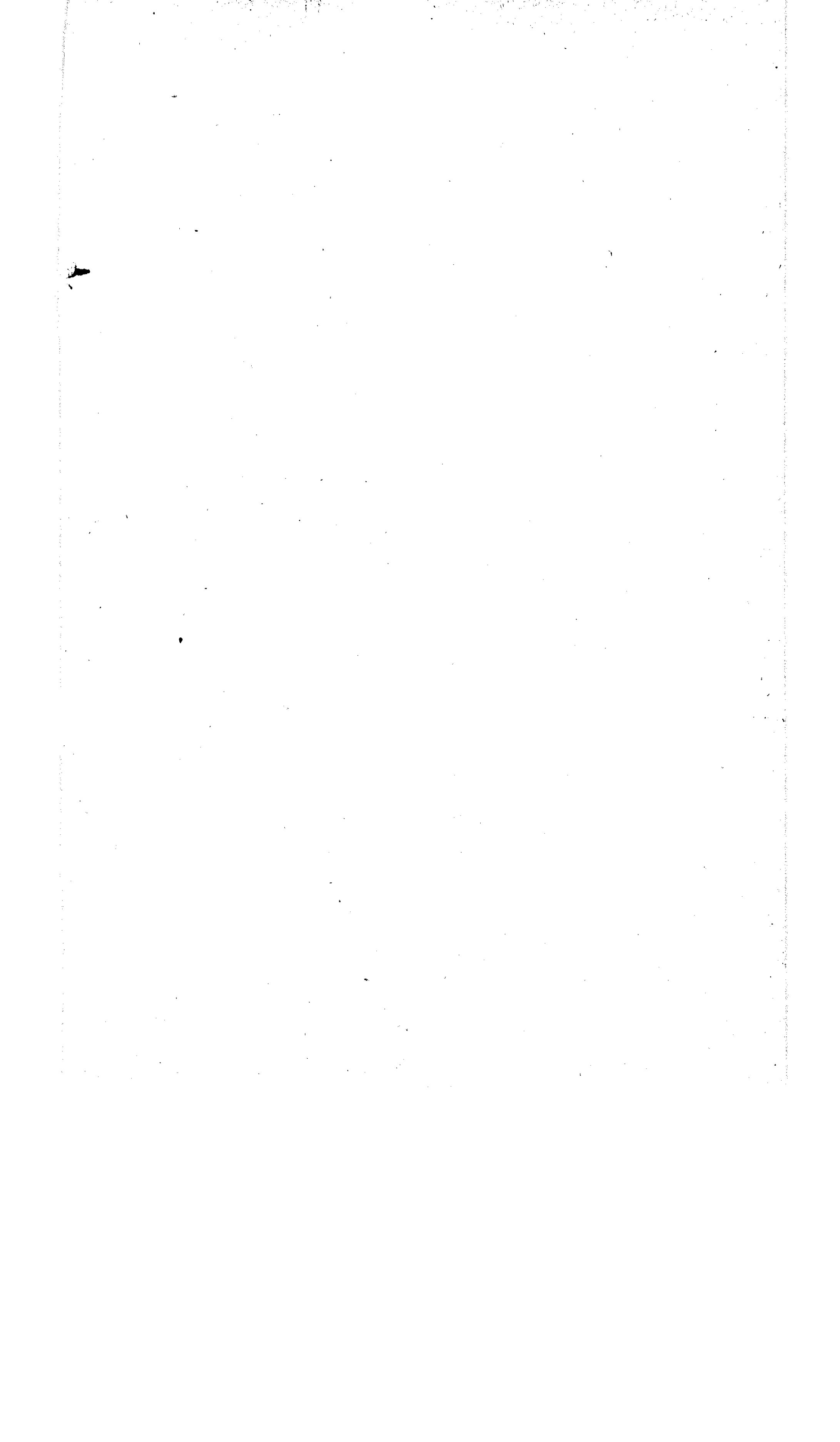
الباب الثالث

الدبلوماسية الجماعية

وينقسم هذا الباب إلى فصلين :

الفصل الأول : المؤتمر الدولى .

الفصل الثانى : حصانات وامتيازات الهيئات الدولية .



الفصل الأول

ديبلوماسية المؤتمرات والهيئات الدولية

منذ عام ١٩١٨ وجزء كبير من العلاقات الدولية يتم عن طريق المؤتمرات الدولية والاجتماعات الدورية للمنظمات الدولية المختلفة ، ولا يعنى هذا اندثار الطرق الديبلوماسية الثنائية التقليدية ، وإنما اضطر المجتمع الدولى إلى الالتجاء إلى طريقة المؤتمر الدولى بطريقة مستمرة منتظمة ، لمناقشة المسائل ذات الأهمية الدولية البالغة ، نظراً لما تحققه من نفع وفوائد كبرى .

أولا — تطور نظام المؤتمر الدولى :

والديبلوماسية الجماعية ورثها القرن الحالى عن القرون الماضية . ويرجع أصلها التاريخى إلى مؤتمرات صلح وستفاليا التى عقدت من عام ١٦٤٢ إلى ١٦٤٨ ، والذى أرسلت إليها الرسل كل من فرنسا والإمبراطورية الرومانية المقدسة والسويد والبابا وهولندا وأسبانيا وجماعات الأمراء الألمان البروتستانت وتم عقد مؤتمر مشابه فى أوترخت عام ١٧١٢ ، وقررت الدول صراحة فى التسويات الإقليمية الناجمة عنه أن الهدف من التنظيم المحافظة على التوازن الأوروبى . وتلى هذا المؤتمر مؤتمر اكس لا شابل عام ١٧٥٨ . غير أن الاقتراح بتنظيم المؤتمرات وتواليها لم يتحقق إلا فى مؤتمرات فيينا عام ١٨١٥ التى التزمت الدول فيها بالمحافظة على اتفاقات السلم ووضعت القواعد اللازمة لذلك وتعهدت فيها بعدم تغييرها إلا بعد تبادل المشورة . واستقر العرف بالتدريج ، خلال القرن التاسع عشر ، على الاجتماع دورياً لمناقشة كل ما يستجد من المشاكل . وبذلك انعقدت المؤتمرات لبحث موضوعات أخرى غير

اتفاقات السلم[1] .

وفى ظل هذا النظام تعاونت الدول الأوروبية لحماية الأمن فى أوروبا وفى غيرها من البلاد .

وبإنشاء عصبة الأمم ، عقب الحرب العالمية الأولى ، وضحت ضوابط نظام محدد دائم للدبلوماسية الجماعية ، ينظر فى كل ما يهم المجتمع الدولى من موضوعات سياسية أو اقتصادية الخ .

١ — الدبلوماسية المكشوفة : وضع عهد العصبة نظاماً يضمن علانية المداولات وممارسة الدبلوماسية العلنية كما وردت فى مبادىء ولسون الأربعة عشرة[2] . ومن البديهى أن هذا النظام لم يهدف إلى منع المناقشات السرية للموضوعات الحساسة وإنما قصد إلى ضمان علانيتها بعد الفراغ منها . كما أنه لم يستطع المطالبة بعلانية كل الاتفاقات نظراً لما يحويه بعضها من خطط

---

(١) عقدت عدة مؤتمرات خلال القرن ١٩ بحثت فى القضايا المهمة التى هددت المجتمع الدولى ، مثل المسألة الشرقية ، واستقلال اليونان ، التوسع الروسى فى البلقان ، المصالح المتعارضة لدول أوروبا فى قارة إفريقيا . ومنها مؤتمر باريس ١٨٠٦ ، مؤتمر برلين ١٨٧٨ والمؤتمر اللاحق له عام ١٨٨٤ ، ومؤتمر بروكسل ١٨٩٠ . أنظر :

David Hill : *A History of European Diplomacy*, London, 1921 ; **Hayes** : *Modern Europe to 1870*, New York, 1953.

كما اشتركت الدول المختلفة فى مؤتمرات لاهاى ١٨٩٩ ، ١٩٠٧ التى ناقشت قوانين الحرب وحاولت وضع نظام محدد لحل المنازعات حلا سلمياً . وآخر مؤتمرات نظام التوافق الأوروبى هو مؤتمر لندن ١٩١٢ الذى نظر فى اتفاقات الصلح بين الدول البلقانية فى نهاية حرب البلقان الثانية .

أنظر للمؤلفة ، مذكرات فى المنظمات الدولية ، سنة ١٩٦٠ ، صفحة ١٣ .

(٢) أنظر هارولد نيكولسن :

An Open Look at Secret Diplomacy, The New York Times Magazine, Sept. 13, 1953.

وأيضاً : **Padover** : *Wilson's Ideals*, Washington, 1942, p. 70.

وأيضاً بادفورد ولنكولن ، المرجع السابق ، صفحة ٤٨٢ .

استراتيجية ، خاصة وأن المفاوضات تفترض حرية كل طرف فى تقدير ما يراه ، ولاشك فى صعوبة الوصول إلى حلول مرضية أمام كل أنظار الرأى العام العالمى .

وقد توسعت الأمم المتحدة فى هذا النظام وخاصة لما يصاحب العصر الحديث من تقدم فى الصحافة والراديو والتليفيزيون . غير أننا لا يجب أن ننسى أن الكثير من مظاهر الدبلوماسية المكشوفة التى نراها ، خادع ومضلل ونتج عن مناقشات ومفاوضات سرية سابقة تمت بين الوفود فى اجتماعات خاصة . وبالرغم من ذلك ، فإنه مما لا شك فيه أن الأمم المتحدة ووكالاتها المختلفة قد أوجدت صوراً جديدة للدبلوماسية بما تشمله من فروع وموظفين دائمين واجتماعات دورية وإجراءات محددة . وإذا كانت الدبلوماسية الثنائية قد وضحت قواعدها خلال قرون طويلة فإن اعتبارات الأمن الجماعى والمصالح الوطنية المختلفة أدت إلى ظهور ووضوح قواعد فنية خاصة تضبط الدبلوماسية الجماعية .

٢ — أنواع المؤتمرات : والمؤتمر قد يكون على مستوى رؤساء الدول كالمؤتمرات المهمة التى عقدت خلال الحرب العالمية الثانية وجمعت بين ستالين وروزفلت وشيانج كاى شيك . وقد يكون اجتماع للخبراء يناقشون فيه قواعد فنية خاصة .

وتنقسم المؤتمرات الدولية إلى الفئات التالية :

(ا) اجتماعات رؤساء الدول أو وزراء الخارجية ، أو وزراء الاقتصاد الخ .. وتعقد لبحث بعض المشاكل العامة الجماعية . مثل اجتماعات وزراء الجمهورية العربية المتحدة[1] ووزراء ألمانيا وتشيكوسلوفاكيا وروسيا والولايات المتحدة.

---

(١) الاتفاق الخاص بالمعونة الفنية والاقتصادية التى يقدمها الاتحاد السوفيتى للجمهورية العربية المتحدة لإنشاء السد العالى فى وضعه النهائى الذى تم التوقيع عليه فى موسكو فى ٢٧ =

(ب) اجتماعات المندوبين الوطنيين على مستوى أقل . مثل مؤتمرات الوكالات المتخصصة .

(ج) المؤتمرات الرسمية الكبرى مثل مؤتمر باريس الفاشل سنة ١٩٦٠ ، والذى جمع بين أيزنهاور وخروشوف وماكميلان وديجول لمحاولة إزالة أسباب الحرب الباردة . وتتجه كل أنظار الرأى العالمى إلى مثل هذه الاجتماعات محاولة التأثير عليها بكل الطرق ، حتى تصل إلى الحلول المرجوة .

(د) الاجتماعات الروتينية المنتظمة للمنظمات الدولية ، كاجتماعات الأمم المتحدة ، ومجلس أوروبا والجامعة العربية والمنظمات الفنية التابعة لها .

(هـ) الاجتماعات المستمرة داخل المنظمات الدولية لتنظيم العمل بين هذه المنظمات وبين الدول المختلفة .

وهذه المؤتمرات قد توفر الفرص لمناقشة موضوعات دولية هامة قد لا ترد أصلا فى جداول أعمالها[1] .

٣ — إجراءات المؤتمرات . وتختلف من مؤتمر لآخر إلا أن القواعد العامة التى تحكمها واحدة ، فلكل اجتماع دولى جماعى جدول أعمال محدد ، وإضافة أو حذف أى موضوع منه قد يكون مثار خلافات طويلة قبل وأثناء الاجتماع . وعادة تتم اتصالات مبدئية غير رسمية بين المبعوثين الدبلوماسيين الدائمين ووزارات خارجية الدول المعنية لتحديد وجهات النظر المختلفة والتوفيق بينها .

= أغسطس ١٩٦٠ . ووقع عليه وزير الأشغال للاقليم الجنوبى من الجمهورية العربية المتحدة والنائب الأول لوزير العلاقات الاقتصادية الخارجية للاتحاد السوفيتى .

(١) اتفاق المرور إلى برلين Berlin Blockade Problem نتج عن المفاوضات التى دارت بين مبعوثى الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى خلال اجتماع الجمعية العامة للأمم المتحدة فى سبتمبر ١٩٤٩ .

ويقوم كل وفد بإعداد دراسات توضح أقصى ما يمكنه التنازل عنه مع توضيح الأسانيد والحجج المؤيدة لوجهة نظره . ويختار المؤتمر عادة رئيساً له ، قد يكون مبعوث الدولة المضيفة . ويكون ذلك بالانتخاب أو طبقاً لترتيب الحروف الأبجدية أو بأى طريقة أخرى يتفق عليها فى الاجتماع . ولكل مؤتمر سكرتارية تحافظ على وثائقه وتوزع أوراقه وتطبعها وتقوم بالعمليات الإدارية . والسكرتارية الدولية فى المنظمات الدائمة تقوم بكل العمليات الفنية التفصيلية .

والمؤتمر الدولى قد يؤدى إلى زيادة التفاهم الدولى أو قد يزيد على العكس من التوتر الموجود . وإذا لم يصل المؤتمر إلى حل ، يؤجل إلى اجتماع آخر حتى تتمكن الوفود المختلفة من دراسة المشاكل دراسة مستفيضة ووضع الاتفاقات التمهيدية أو النهائية اللازمة . وقد يكون المندوبين سلطة التوقيع على الاتفاقات بشرط التصديق اللاحق من جانب حكوماتهم .

ويلاحظ أن المؤتمرات الدولية قد تؤدى إلى الإضرار بالعلاقات الدولية وذلك حالة فشلها فى الوصول إلى اتفاق . فالخلافات العلنية ضارة تماماً كالدبلوماسية السرية . ولهذا يتجه العمل الدولى إلى تأجيل المؤتمرات وعدم تحديد جداول أعمالها بدقة إلى أن تجد الدبلوماسية الهادئة الأسس اللازمة للاتفاق . ويرى البعض أن انعقاد المؤتمر وفشله أكثر فائدة للجماعة الدولية من عدم الاجتماع ، لتوفيره الفرصة للشعوب المختلفة للاطلاع على الحقائق بدقة ووضوح .

ثانياً — تقدير نظام المؤتمر كوسيلة من وسائل الدبلوماسية :

وجد هذا النظام فى المجتمع الدولى وسيبقى إحدى الوسائل الرئيسية لفض

المنازعات الدولية . وهو خطوة مهمة فى سبيل توحيد وجهات النظر المختلفة للدول المستقلة ذات السيادة . حقيقة أن نجاح المؤتمر يتوقف كقاعدة عامة على مدى نجاحه فى التغلب على الصعوبات والمشاكل الدولية المختلفة ومنها عدم مرونة بعض الشعوب لتقبل الحلول الوسطى ، وعدم استعدادها لاتخاذ مواقف محددة إزاء بعض المشاكل التى لا تمسها مباشرة ، وتعصب بعضها فى المسائل التى تتطلب المشاركة الجماعية الفعالة ، وضعف تأثير الرأى العام على مواقف الوفود المختلفة والوقت المحدود الذى لا يستطيع المفاوضون البارزون تجاوزه فى بعدهم عن دولهم الأصلية وبخاصة فى الاجتماعات التى تتم على مستوى عال ، إلا أن التغلب عليها يسهل إذا توصل المؤتمر إلى وضع الإجراءات والطرق الفنية اللازمة وإلى إنشاء الفروع الإدارية الضرورية بواسطة الطرق الدبلوماسية التقليدية أثناء المناقشات التمهيدية التى تعقد بين الوفود المختلفة قبل وأثناء انعقاد المؤتمر . ويظهر ذلك لنا بوضوح الرابطة الوثيقة التى تصل ما بين الدبلوماسية الجماعية والدبلوماسية الثنائية . فالأخيرة تعجز بمفردها عن إيجاد الحلول للمشاكل الدولية الجماعية ، كما أن الأولى لن تتوصل إلى فض المشاكل الدولية دون أن تعتمد على الدبلوماسية الثنائية التى تمهد الطريق للتوفيق بين الآراء المتضاربة للدول المختلفة .

ونخلص من كل ما تقدم أن الدبلوماسية الحديثة هى خلاصة أو هى مزج طبيعى بين نظام المؤتمر الدولى والدبلوماسية الثنائية[1] . وتنص على ذلك

---

(١) لا زالت الدبلوماسية الثنائية هى الوسيلة الأولى لحل المشاكل الدولية الفردية . وتتراوح هذه الإجراءات بين الاتصالات الشفوية وتبادل المذكرات وعقد المعاهدات وبين الإنذارات التى تقدمها الدول . وعادة تتقدم دولة ثالثة للاشتراك فى حل النزاع اذا كان يمس بمصالح الجماعة الدولية ككل أو فى حالة ثورة الشعور الوطنى بدرجة جعلت من الصعوبة بمكان لإيجاد الحلول عن طريق المفاوضات الثنائية المادئة .

=

المادة (٣٣) من ميثاق الأمم المتحدة التى تلزم أطراف النزاع بضرورة حله عن طريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو عن طريق الوكالات والتنظيمات الإقليمية ، وذلك قبل عرضها على الأمم المتحدة . وكلها طرق ثانوية إذا ما قارناها بالإجراءات الجماعية الرئيسية التى ينص عليها ميثاق الأمم المتحدة وبما تشتمل عليه المنظمة من فروع تجمع بين مندوبى الدول المختلفة . ولا يعنى هذا أن الأمم المتحدة قد قضت نهائياً على استخدام القوة فى المجتمع الدولى ، فتاريخها القصير يظهر لنا العكس ، غير أن الأزمة الحالية الموجودة بها هى أزمة خلقية نتجت عن سوء الفهم المتبادل بين الحكومات والتضارب بين مصالح الدول الاستعمارية الكبرى . وقيام الأمم المتحدة بعملها لا يتوقف على النصوص التى يتضمنها الميثاق أو الإجراءات التى ينص عليها وإنما يتوقف أساساً على مدى المساعدة والمعاونة التى تقدمها لها الحكومات . والأمل كبير فى أن تستطيع الشعوب المختلفة التأثير على حكوماتها ، حتى يستقر السلم العالمى على أسس قويمة سليمة ، وحتى تنجح الدبلوماسية فى دورها التقليدى فى أن تصل بجماعة الشعوب إلى عالم أفضل يسوده السلام والوئام .

= وإذا فشلت هذه الطرق ، قد تلجأ الدولة إلى استخدام القوة التى لا تصل إلى حد إعلان الحرب كوسيلة دبلوماسية تفض بها النزاع وتحقق سياستها الوطنية أو تفرضها على الجماعة الدولية . ومن ذلك أن تقوم الدولة باستعراض قواتها البحرية أو العسكرية أو الجوية بالقرب من المناطق المضطربة . ويصعب فى بعض الأحوال التفرقة بين استعراض القوة للإرهاب والمحافظة على التوازن الدولى وبين الاستعراضات السنوية التقليدية أو الزيارات الدولية التى تقوم بها الوحدات العسكرية للدولة . وقد تفرض الدولة الحصار السلمى على موانىء دولة أخرى لإجبارها على مجموعة معينة من الشروط دون أن يصل بها الأمر إلى حد إعلان الحرب . وقد تضرب موانئها بالقنابل للانتقام منها أو تحتل جزءاً معيناً من إقليمها أو تتدخل عسكرياً فى شئونها الداخلية .

الفصل الثانى

حصانات وامتيازات الهيئات الدولية

أولا — الأساس القانونى لحصانات الهيئات الدولية :

أدى العرف الدولى إلى إسباغ الشخصية القانونية الدولية على المؤتمرات الدولية الدائمة . وتتضمن عادة مواثيق هذه الهيئات النصوص اللازمة التى تقرر الاعتراف لها بعناصر الشخصية القانونية الدولية . واستناداً إلى نظرية ضرورات الوظيفة وما ترتبه من ضرورة توفير الحرية اللازمة للمنظمات حتى تقوم بأعمالها على خير وجه ، تمتعت الهيئـات الدولية تدريجياً بمجموعة من الحصانات والامتيازات المختلفة .

ولم تتمتع المنظمات بالحصانات ، قبل عام ١٩٢٠ ، إلا بصفة استثنائية ، وتوسعت الدول فيها بطريقة منتظمة فى الفترة ما بين عام ١٩٢٠ ، ١٩٣٩ عن طريق المواثيق والاتفاقات المختلفة التى اشتركت فى التوقيع عليها[1] وبالإضافة

---

(١) تمتعت بها لجنة الدانوب الدولية ، وقررها القانون الفرنسى لمندوبى اللجنة المركزية لنهر الراين ، كما أعطاها القانون الإيطالى فى يونيو ١٩٣٠ لأعضاء الجمعية العامة واللجنة الدائمة وبعض موظفى الهيئة الزراعية الدولية فى روما . واعترفت بها المعاهدات المختلفة للجان الدانوب والألب والأودر الدولية وكذلك للهيئات التى نجمت عن معاهدات صلح باريس والمعاهدات اللاحقة كلجنة الحلفاء العليا الخاصة بالراين ولجان التعويض والحدود والاستفتاء الدولية . وفى عام ١٩٢١ اتفقت الحكومة السويسرية مع عصبة الأمم على تمتع كبار موظفى السكرتارية ومنظمة العمل الدولية بنفس الحصانات التى يقررها القانون الدولى لأعضاء البعثات الدبلوماسية . كما تقررت لقضاة محكمة العدل الدولية وكبار موظفى السكرتارية فى هولندا بناء على اتفاقية تم عقدها بين وزير الخارجية الهولندى ورئيس المحكمة فى ٥ يونيو ١٩٢٨ .

أنظر فى ذلك : Kunz : *Privileges and Immunities of international organisations*, 41, A.J.I.L., 1947, p. 831-832.

وأيضاً بريجز ، المرجع السابق ، ص ٧٩٣ ، وكافارى ، المرجع السابق ص ٣١ .

إلى ما جرت عليه المواثيق المختلفة للهيئات الدولية من الاعتراف لها بالشخصية القانونية ، نجد أن عناصر هـــذه الشخصية قد قامت بتحديدها مجموعة من النصوص الدولية الواردة فى الاتفاقات المتبادلة بينها وبين الأمم المتحدة ، وفى اتفاقيات المقر[1] المختلفة التى تعقدها مع الدول التى تمارس فيها نشاطها ، وكذلك فى اتفاقات المساعدة المتبادلة التى تعقدها فيما بينها ، وعلى الخصوص الاتفاقية العامة بشأن مزايا وحصانات الأمم المتحدة واتفاقات المقر التى عقدتها مع الدول المختلفة .

ويلاحظ أن معظم هذه الاتفاقيات اتجهت إلى تشبيه الوضع القـانونى للمنظمات الدولية بوضع البعثات الديبلوماسية . وليس ذلك بالغريب ، كما قد يتبادر إلى الذهن لأول وهلة ، ذلك أن حصانات البعثات الديبلوماسية ، كما سبق لنا القول ، نجمت عن ضرورة تمتع البعثة بالحرية اللازمة لقيامها بالأعمال الموكلة اليها ، ولا شك فى ضرورة توافر نفس الحرية للمنظمـــة الدولية حتى تقوم بتحقيق أهدافها وأغراضها . وإذا رجعنا إلى الاتفاقات السابق ذكرها ، نجد أن الحصانات المختلفة الواردة بها هى الحصانات الضرورية للمحافظة على استقلال المنظمات وتنفيذ وظائفها المختلفة . أو كما قال البعض :

"It is also necessary to accord the... Organisations the practical facilities necessary for the efficient conduct of their offi-

---

(١) أنظر اتفاقات المقر التالية : اليونسكو وفرنسا فى ١٩ فبراير ١٩٤٧ ، منظمة العمل الدولى وسويسرا فى ٢٧ مايو ١٩٤٦ ، منظمة الصحة العالمية وسويسرا فى ١٧ يوليو ١٩٤٨ ، منظمة التغذية والزراعة وإيطاليا فى ١ فبراير ١٩٥١ ، منظمة الطيران المدنى وكندا فى ١ مايو ١٩٥١ ، اتحاد اللاسلكى الدولى وسويسرا فى ١ يناير ١٩٤٨ ، واتحاد البريد العالمى وسويسرا فى ٣ فبراير — ٢٢ أبريل ١٩٤٨ . واتفاقية المقر التى تم عقدها بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة والتى دخلت فى دور التنفيذ فى ٢١ نوفمبر ١٩٤٧ ، وأيضاً القانون رقم ٢٩١ للولايات المتحدة الذى حدد مجموعة الحصانات التى تتمتع بها المنظمة .

-cial business". (١)

ويترتب منطقياً على ذلك، ضرورة تمتع المنظمة بنفس العلاقة القانونية التى تربط البعثة الدبلوماسية بدولة المقر . وقد اعترف بذلك صراحة اتفاق منظمة العمل الدولية(٢) والقانون العام رقم ٢٩١ الذى أصدرته الولايات المتحدة(٣) .

وتتضمن اتفاقات المقر عادة تحديد المركز القانونى للمنظمات بدقة تامة ، غير أننا يجب ، فى المسائل التى أغفلتها هذه الاتفاقات وفى حالة سكوت الميثاق أن نرجع إلى القواعد العامة التى تحكم مركز البعثات الدبلوماسية ، طبقاً للنظرية التى سبق لنا بسطها . وفى حالة التعارض بين نصوص الاتفاقات وبين القواعد العرفية الدولية الخاصه بالحصانات الدبلوماسية ، فالأولى هى الأولى بالتطبيق(٤) . ولا جدال فى أن الصالح العام يقتضى تضافر الدول فى تحديد هذه القواعد بدقة تسهيلا للعمل الجماعى الدولى .

وسنتولى فيما يلى شرح الأحكام العامة التى وردت فى الاتفاقات السابقة وبخاصة ماورد منها فى اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة السابق الإشارة إليها ، واتفاقية المقر بينها وبين الولايات المتحدة .

---

(١) ارجع إلى مقاله Jenks : *The legal personality of International Organisations*, British Year Book, 22, 1945, pp. 11-72.

(٢) المادة ٢ : "The International Labour Organisation enjoys the immunities known in international law as diplomatic immunities".

(٣) الفقرة الثانية من القسم الثانى من القانون :

;International organisations, their property and their assets wherever located, and by whomsoever held, shall enjoy the same immunity from suit and every form of judicial process as is enjoyed by foreign governments".

(٤) أنظر Brandon : *The Legal Status of the Premises of the United Nations*, B.Y.B., 1951, p. 90.

ثانيا — الحصانات المقررة لمصلحة المنظمة :

١ — الشخصية القانونية :

تتمتع المنظمات بالشخصية القانونية بما يترتب عليها من حق التعاقد وحق تملك الأموال المنقولة والثابتة والتصرف فيها وحق التقاضى . ولم يثر الاعتراف للمنظمات بهذه الحقوق أى صعوبات عملية ، نظراً لتوافقها مع مبدأ سيادة الدولة وعدم تعارضها معه[١] .

٢ — الحصانة القضائية .

تتمتع المنظمات وأموالها وموجوداتها أينما كانت وتحت يد من كانت بالإعفاء القضائى بصفة مطلقة ، ما لم تقرر صراحة التنازل عن هذا الحق . ويسرى هذا التنازل فى جميع الأحوال ما عدا ما يتعلق منها بالإجراءات التنفيذية .

وتفصيل ذلك :

سبق لنا القول عند بحث الحصانة القضائية للبعثات الدبلوماسية أن الفقه الدولى قد بررها بنظرية الامتداد الإقليمى . وقد رفضنا الأخذ بهذه الفكرة كأساس لهذا الإعفاء ، وبالتالى لا يمكننا قبولها لتفسير حصانات المنظمات الدولية . ذلك أنه لا يمكن تصور وجود المنظمة وأملاكها وأموالها إلا فى الدولة التى تتواجد حقيقة فيها. وقد رأينا أن الفقه، وشايعه فى ذلك قضاء المحاكم، قد ذهب إلى أن الإعفاء القضائى لا يعنى عدم خضوع المخالفات والعمليات القانونية التى تقع داخل البعثات الدبلوماسية للقوانين المحلية .

---

(١) أنظر مؤلفنا بالاشتراك مع الدكتور حافظ غانم ، عن المنظمات الدولية والإقليمية المتخصصة ، ص ٢٤٧ وما بعدها .

ولمعرفة مدى التزام المنظمة بأحكام القوانين المحلية ، رغم الإعفاء القضائى ، يجب أن نرجع إلى القواعد الخاصة التى تتضمنها اتفاقات المقر ومن ذلك : تقضى اتفاقية المقر بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة فى الفقرة الثانية من القسم السابع بتطبيق قوانين الولايات المتحدة داخل مقر المنظمة « إلا إذا نص على عكس ذلك فى نفس هذه الاتفاقية أو فى الاتفاقية العامة »(١) . وهذا النص الاستثنائى قصد به الإشارة إلى مجموعة النصوص التى يتضمنها القسم الثامن من الاتفاقية الذى يعطى الأمم المتحدة سلطة إصدار اللوائح التنظيمية الداخلية(٢) ، وقضى بتطبيقها حتى ولو تعارضت مع القوانين المحلية(٣) . وهذه السلطات الكبيرة ليس لها أى سابقة دولية ، وترد عليها القيود التالية :

١ — أن يكون القصد من هذه اللوائح خلق الظروف المواتية لحسن تنفيذ عمل الأمم المتحدة (داخل المقر) .

٢ — أن يكون القصد منها تمكين الأمم المتحدة داخل مقرها بالولايات المتحدة من القيام بمسئولياتها وتنفيذ أغراضها(٤) . وهو الهدف الرئيسى من عقد الاتفاقية .

---

(١) "The federal state and local law of the United States shall apply within the headquarters district... except as otherwise provided in this agreement or in the general agreement".

(٢) "The power to make regulations, operate within the headquarters district, for the purpose of establishing therein conditions in all respects necessary for the full execution of its functions".

(٣) No federal, state or local law or regulation of the United States which is inconsistent with a regulation of the U.N. authorized by this section shall, to the extent of such inconsistency, be applicable within the headquarters district". B.Y.B., 1951, p. 98.

(٤) "To enable the U.N. at its Headquarters in the United States, fully and efficiently to discharge its responsibilities and fulfil its purposes".

وقررت الاتفاقية الرجوع إلى التحكيم ، حالة وقوع خلاف فى التفسير .

٣ — أن يقتصر تطبيق هذه اللوائح على مقر الأمم المتحدة .

وعادة تتحدد هذه السلطة بالمسائل الإدارية إلا أنه لا يوجد إطلاقاً ما يمنع من مدها إلى غيرها ، فقد رأينا فيما سبق ، عند الكلام على العمليات القانونية التى تتم داخل مقر البعثات الدبلوماسية ، خضوع بعضهـــا ، نظراً لطبيعته الخاصة ، لقانون الدولة المرسلة للبعثة . وينطبق نفس القول على كل المنظمات حتى تلك التى تحتوى اتفاقات المقر الخاصة بها على نصوص صريحة بتطبيق القوانين المحلية داخل المقر ، مثل الأمم المتحدة ومنظمة التغذية والزراعة . ويتحقق هذا على الخصوص بالنسبة لعقود العمل التى تربطهـا بموظفيها وما ينتج عن هذه العقود من مشاكل . فهذه العمليات يفترض فيها خروجها عن دائرة القوانين المحلية . فلائحة الأمم المتحدة الداخلية لا تندرج تحت اللوائح التى يشير إليها القسم الثامن وتخضع كقاعدة عامة لقضاء المحكمة الإدارية التى أنشأتها الجمعية العامة للأمم المتحدة .

وعلى ذلك فإنه بعد استبعاد بعض العمليات القانونية التى ينظمها القانون الدولى كالاتفاقات الدولية التى تعقدها الأمم المتحدة مع الدول الأعضاء ، تتم العقود والمخالفات التى تقع داخل المقر أساساً على إقليم الولايات المتحدة ، ويتوقف تحديد القانون الواجب التطبيق على نصوص اللائحة .

وعلى هذا فإذا اضطرت الأمم المتحدة إلى الخروج عن أحكام القوانين المحلية ، والقسم الثامن يعطيها هذه السلطة ، فإن المحاكم المحلية حين تنظر فى المنازعات التى تنجم عن المعاملات التى تتم داخل المقر ، تلتزم طبقاً للفقرة الثانية من القسم السابع بوضع هذه الاعتبارات محل تقديرها .

أما المخالفـات الجنائية التى تقع داخل مقر الأمم المتحدة ، فمن المنطق إخضاعها لقضاء وقوانين دولة المقر[(١)] .

وتقرر اتفاقية إقامة منظمة التغذية والزراعة فى الفقرة الثانية من القسم السادس تطبيق القوانين المحلية داخل مبانى المنظمة . كما تقرر الفقرة الثالثة من القسم السادس اختصاص المحاكم المحلية بنظر العمليات والمبادلات القانونية التى تتم داخل المبنى ، إلا إذا نص على عكس ذلك فى الاتفاقية . ومن العسير تقدير القيمة القانونية لهذا النص نظراً لخلو الاتفاقية من النصوص التى تخول منظمة الزراعة والتغذية سلطة وضع لوائح مشابهة لتلك التى تقوم بها الأمم المتحدة .

وبالرغم من أن الفقرة الأولى من القسم السادس تنص على اعتراف الحكومة الإيطالية بحصانة مقر المنظمة exterritoriality إلا أننا يجب أن نفسر هذا اللفظ تفسيراً ضيقاً وأن نقصر معناه على حرمة المقر . والقول بغير ذلك يبطل كل أثر لما يليها من فقرات ، وينتج عنه إعفاء كل المخالفات والعمليات التى تتم داخل المبنى من الخضوع لأحكام القوانين المحلية . وعلى ذلك فإذا لم يوجد نص فى القوانين المحلية يحكم العلاقة القانونية بين المنظمة وموظفيها يرجع إلى اللائحة الداخلية للمنظمة .

وتقرر المادة الرابعة من اتفاقية المقر بين منظمة العمل الدولية والحكومة السويسرية اعتراف الأخيرة بحصانة المنظمة[(٢)] . ويجب تفسير لفظ الحصانة هنا فى ضوء التصريحات التى أصدرتها السلطات السويسرية المختصة والتى قررت

---

(١) وينص القسم العاشر من الاتفاقية على إعطاء المحكمة الجنائية للأمم المتحدة (إذا وجدت) سلطة طرد الأشخاص الذين يخالفون لوائح الهيئة الأخيرة من مقرها . كما ينص على معاقبتهم طبقاً للقوانين المحلية إذا كانوا قد خالفوها أيضاً .

(٢) "The Swiss Federal Council recognizes the exterritoriality of the grounds and buildings of the International Law Organisation".

أن المقصود بها كافة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية[١].

ومن الصعب تصور أن العمليات القانونية التى تعقد داخل المنظمة تتم خارج الأراضى السويسرية . ولذلك يجب أن نأخذ هنا بالتفسير الذى سبق لنا توضيحه وأن نقصر الإعفاء على فئة معينة من المعاملات كتلك التى تحدد العلاقة القانونية بين المنظمة وموظفيها وتخضعها بالتالى للائحة منظمة العمل الدولية الداخلية التى قررتها مؤتمرات العمل الدولى ومكتبه التنفيذى . وبرغم تمتع المبانى بالحصانة طبقاً للنص إلا أن المخالفات الجنائية يجب إخضاعها لحكم القانون المحلى .

أما المنظمات الدولية التى تخلو اتفاقيات المقر الخاصة بها من تحديد القانون الواجب التطبيق فإنها تخضع للقوانين المحلية ، فيما عدا بعض العمليات الخاصة التى تحكمها عادة لوائحها الداخلية .

٣ — حرمة المبانى :

تكون مصونة حرمة المبانى التى تشغلها المنظمات ولا تخضع أموالها ولا موجوداتها أينما كانت وتحت يد من كانت لأية إجراءات تفتيش أو استيلاء أو مصادرة أو نزع ملكية أو لأى نوع آخر من أنواع الإجراءات الجبرية الإدارية والقضائية والتشريعية . كما تكون مصونة حرمة المحفوظات والوثائق بكافة أنواعها أينما وجدت .

وتفرض حرمة المبنى على الدولة المضيفة[٢] واجب بعدم التعرض للمنظمة أو

---

(١) Secrétan : *Problèmes de droit diplomatique devant le juge et le gouvernement suisses*", Extrait des Mélanges François Guisan, Rec. des travaux publié par la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, 1950.

(٢) أنظر :

Scelle : *Manuel de droit international public*, 1948, p. 547.

وأيضاً Fauchille : *Traité de droit international*, 1926, vol. 1, Part 3, p. 64.

دخول مقرها إلا بإذن صريح من مديرها . كما يتعين على الدولة من جهة أخرى اتخاذ التدابير اللازمة لحماية المباني من أى اعتداء وأن تقرر لها أيضاً بعض الإعفاءات المالية .

(ا) والالتزام بعدم التعرض للمبانى الدبلوماسية استقر عليه العرف الدولى من قدم كما سبق لنا القول . وتنص اتفاقات المقر صراحة[1] على تمتع مبانى المنظمات بهذه الحصانة . فمبانى الأمم المتحدة فى الولايات المتحدة مثلا تتمتع طبقاً للنصوص الواردة فى القسم الثانى من القانون العام رقم ٢٩١ ، بالحصانة من التفتيش أو المصادرة وبحرمة محفوظاتها . وتنص أيضاً على ذلك الفقرة الأولى من القسم التاسع من اتفاقية المقر ، هذا بخلاف المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة التى تعطيها الحق فى التمتع فى أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التى يتطلبها تحقيق مقاصدها . وينطبق هذا القول على كل المنظمات[2] .

(ب) كما تلتزم الدولة المضيفة بعدم دخول أى مبنى من المبانى التابعة للمنظمة الا بإذنها . ويترتب على ذلك بطلان دخول المحضرين والإجراءات القضائية والإدارية والتنفيذية المتخذة داخلها . ويرد على ذلك الاستثناءات التالية :

---

(١) القسم الثانى من اتفاقية الأمم المتحدة مع سويسرا . وورد النص على حرمة المحفوظات فى القسم الثالث . وتحتوى اتفاقية منظمة العمل الدولى على نص مشابه (المادة ٢/٦) وحرمة المحفوظات (المادة ٨) . اتفاقية منظمة التغذية والزراعة فى الأقسام ١٧ ، ١٨ . اتفاقية منظمة الطيران المدنى الدولية (المادة ٢ ، قسم ٤/ب) مع تقييدها بأحوال الضرورة الخاصة باندلاع النيران وحرمة المحفوظات (القسم ٥) .

(٢) أنظر المادة ٣ من اتفاقية اليونسكو مع الحكومة الفرنسية والتى تقضى بأن :

"Les biens appartenant à l'organisation sont insaisissables. Ils ne peuvent faire l'objet de mesures d'expropriation si ce n'est pour cause d'utilité publique et après accord entre l'Organisation et le Gouvernement Français".

١ — يتجه الرأى إلى إباحة الدخول فى أحوال الدفاع الشرعى عن النفس . وتطبيقاً لذلك تتضمن بعض اتفاقات الإقامة نصوصاً تعطى الدولة الحق فى اتخاذ كل الاحتياطات اللازمة للمحافظة على سلامة وأمن الدولة . ولاشك فى أن هذا اتجاه سليم ، فمصلحة الدولة يجب أن تجب الاعتبارات الأخرى .

٢ — أحوال الضرورة ، كحدوث حريق أو قيام الدليل على نية ارتكاب جريمة داخل المبنى . ويتجه الرأى إلى أن القوة القاهرة تتضمن الإذن الضمنى بالدخول (١) .

ويترتب على منع السلطات المحلية من دخول المبانى ، منع الأخيرة من استخدام حق الملجأ وإيواء الأشخاص الفارين من العـــدالة « حق الملجأ العادى » وكذلك الفارين من الاضطهاد السياسى « حق الملجأ السياسى » . وتخلو نصوص اتفاقات الإقامة المختلفة من أى إشارة إلى حق الملجأ السياسى . وتطبق هنا القواعد الخاصة بالبعثات الدبلوماسية .

وتنص بعض اتفاقات الإقامة صراحة على منع المنظمات من استخدام مبانيها لإيواء الفارين من العدالة . فنجد أن الفقرة الثانية من القسم التاسع من اتفاقية الإقامة التى عقدتها الأمم المتحدة مع الولايات المتحدة تنص :

---

(١) تنص اتفاقية الإقامة بين الأمم المتحدة وسويسرا على أن :

"The premises of the United Nations shall be inviolable".

ويقول بارينود Parrenoud أن :

"L'immunité locale est toujours reconnue en faveur des organisations internationales jouissant des privilèges et immunités en Suisse. Elle l'était expressément pour la Société des Nations ; elle l'est aujourd'hui également en faveur de l'Organisation des Nations Unies".

انظر :

Régime des Privilèges et Immunités des Missions diplomatiques étrangères et des organisations internationales en Suisse, 1949, p. 136.

"Without prejudice to the provisions of the General Convention of Article IV (7) of this agreement, the United Nations shall prevent the headquarters district from becoming a refuge either for persons who are avoiding arrest under the federal state, or local law of the United States or are required by the Government of the United States for extradition to another country, or for persons who are endeavouring to avoid service of legal process".

ويبدو من ذلك بجلاء أن جميع الأشخاص ، ومنهم موظفى المنظمة الذين لا يتمتعون بالحصانة طبقاً لإتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة والقانون العام رقم ٢٩١ واتفاقية الإقامة ، وكذلك الأفراد الذين يحاولون الهرب من الغوغاء مثلاً ، لا يمكن المطالبة لهم بحق الملجأ[1] .

---

(١) وتحتوى اتفاقية إقامة منظمة الزراعة والتغذية على نصوص مشابهة (المادة ٣ ، قسم ٧ (ب)) . والمادة ٢ قسم ٤ (ج) من اتفاقية إقامة منظمة الطيران المدنى الدولية تحدد الأشخاص الذين لا يجوز إعطاؤهم حق المأوى :

"...persons who are avoiding arrest or... persons who are endeavouring to avoid service or execution of legal process".

ولا يشمل هذا النص الأشخاص الذين تطالب الحكومة الكندية بترحيلهم لدولة أخرى ولذلك يجب الأخذ هنا بسابقة الأمم المتحدة . وتنص اتفاقية اليونسكو فى المادة (٣) :

"Toutefois, l'organisation ne permettra pas que l'immeuble serve de refuge à une personne contre laquelle un mandat de justice aura été lancé par les autorités françaises".

ويبدو لأول وهلة من اقتصار النص على لفظ mandat d'arrêt أن المقصود هنا الإجراءات الجنائية فقط ، وأن أولئك الذين يحاولون الهرب من الإجراءات المدنية ، الذين تشير إليهم اتفاقية الأمم المتحدة :

"those who are endeavouring to avoid service of legal process".

لا يشملهم هذا النص . بل وقد يعارض البعض فى حق فرنسا فى المطالبة بأشخاص معينين لترحيلهم ، لخلو النص مما يفيد ذلك . ونعتقد وجوب تطبيق الحكم العام الوارد فى اتفاقية الأمم المتحدة .

أما اتفاقات الإقامة مع الحكومة السويسرية فتخلو من الإشارة إلى حق المأوى المؤقت « السياسى » . إلا أن الحكومة الأخيرة تعطى المبانى الدبلوماسية هذا الحق . ويطالب البعض بمد هذا الحكم العام على المبانى التابعة للمنظمات الموجودة فى سويسرا . وتخلو اتفاقية إقامة صندوق النقد الدولى وبنك الإنشاء والتعمير من هذا النص . ويطبق أيضاً هنا الحكم العام السابق الإشارة إليه .

ومنع المنظمات الدولية من استخدام حق الملجأ ، يرجع إلى طبيعة هـذا الحق وإلى عدم توافقـه مع أهداف ووظائف المنظمات التى تهدف عادة إلى تحقيق أغراض جماعية تبعد بها أساساً عن المشاكل الداخلية للدولة .

(ج) وتلتزم الدولة المضيفة باتخاذ الإجراءات الضرورية المعقولة اللازمة لحماية مبانى المنظمات . ولا يوجد التزام محدد بضمان الحمـاية المطلقة ، وإنما تلتزم الدولة ببذل الجهد لمنع دخول الأشخاص غير المرغوب فيهم إلى مبانى المنظمات كما يجب عليها منع الاضطرابات خارجها وحمايتها بصفة عامة .

وقد تضمنت الفقرة الأولى من القسم السادس عشر لاتفاقية إقامة الأمم المتحدة مع الولايات المتحدة النص التالى :

"The appropriate American authorities shall exercise due diligence to ensure that the tranquility of the headquarters district is not disturbed by the unauthorized entry of groups of persons from outside or by disturbances in its immediate vicinity and shall cause to be provided on the boundaries of the headquarters district such police protection as is required for these purposes".

وقد يذهب البعض فى تفسير لفظ الاضطرابات ، امتداده إلى الاجتماعات والمظاهرات السلمية التى تتم خارج المبنى . إلا أن التفسير الصحيح هو الذى يتماشى مع الهدف من الحماية ، وهو توفير وضمان أداء وظائف الأمم المتحدة ، وهذا لا يتعارض إطلاقاً مع حرية الاجتماع والتجمهر السلمى (١) .

---

(١) والمادة ٤ من القسم ٨ / من اتفاقية إقامة منظمة الزراعة والتغذية تحتوى على نص مشابه . وورد النص صريحاً على ذلك فى المادة ١٨ / ١ من اتفاقية إقامة اليونسكو :

"Le Gouvernement français prendra les mesures de police nécessaires à la protection du siège de l'organisation et au maintien de l'ordre dans son voisinage immédiat".

وتخلو نصوص اتفاقات إقامة المنظمات الدولية مع سويسرا من النصوص الخاصة بالحماية . إلا أن الحكومة السويسرية قد سبقها الاعتراف بامتداد القاعدة العرفية الدولية الناضية =

(٤) الإعفاء من الضرائب :

لم يستقر العمل الدولى هنا على قاعدة محددة . فالولايات المتحـدة مثلا — وهى دولة يوجد على أراضيها الكثير من المنظمات — تعفى مبانى البعثات الدبلوماسية إذا استخدمت فى أغراض رسمية ، وسواء ملكتها الدولة المرسلة أو المبعوث الدبلوماسى ، من الضرائب . وبالرغم من ذلك فإنها لا تعفى ممتلكات الحكومات الأجنبية التى تستخدمها وفودها الدائمة فى الأمم المتحدة ، فى أغراض رسمية ، من الضرائب المباشرة (الملكية) .

أما فيما يتعلق بمبانى المنظمات فإن القسم السادس من القانون العام رقم ٢٩١ ينص على إعفاء المنظمات الدولية من كل ضرائب الملكية . ويجب أن نساوى هنا بينها وبين مبانى البعثات الدبلوماسية وأن نقرر عدم إعفائها من الضرائب التى تقرر مقابل خدمات فعلية[1] .

= بحماية المبانى الدبلوماسية على مبانى عصبة الأمم تطبيقاً للحصانة التى تمتعت بها الهيئة الأخيرة طبقاً للمادة (٧) من الميثاق . ويترتب على ذلك تمتع مبانى المنظمات الواقعة على الأراضى السويسرية بنفس الامتياز ، حالة إغفال النص صراحة على ذلك . وتخلو كذلك اتفاقات إقامة اتحاد البريد المدنى الدولى وصندوق النقد الدولى وبنك الإنشاء والتعمير من هذه النصوص . ونطبق هنا الحكم العام ، ونشبه مبانى هذه المنظمات بالمبانى الدبلوماسية .

(١) اتفاقية الإقامة بين الولايات المتحدة وسويسرا تقرر فى المادة (٢) ، القسم ٥/ ١ إعفاء أملاك الأمم المتحدة من كل الضرائب المباشرة أو غير المباشرة ما عدا ما كان منها مقابل خدمات فعلية . والمادة العاشرة من اتفاقية العمل الدولى تحتوى على حكم صريح مشابه :

"The International Labour Organisation is exonerated from direct and indirect taxes, federal, cantonal and communal on buildings of which it is the owner and which are occupied by its services as well as on its movable property, it being understood that the I.L.O. does not claim exemption from charges corresponding to a service rendered by a public authority".

وأصرح من هذا النص ، اتفاقية إقامة منظمة الزراعة والأغذية التى يقرر القسم ١٩/أ منها إعفاء المنظمة من الضرائب المباشرة ويعدد مختلف الضرائب المقرر لها الإعفاء . كما يعطيها القسم ١٩/ب نفس الإعفاء الذى تتمتع به الإدارات الإيطالية فيما يتعلق بضرائب استهلاك الكهرباء للاضاءة والغاز والتسخين، ومن الصعب تقدير هذا الإعفاء ، إلا أنه مثل نادر =

وتقرر المادة السابعة من الاتفاقية العامة بشأن مزايا وحصانات الأمم المتحدة إعفائها هى وموجوداتها وأموالها من :

١ — جميع الضرائب المباشرة ما عدا ما يختص منها بالمرافق العامة .

٢ — جميع الرسوم الجمركية والأوامر الصادرة بحظر وتقييد الاستيراد والتصدير لكافة ما تستورده أو تصدره فيما يكون متعلقاً بأعمالها الرسمية وبشرط أن التصرف بالبيع فيما استورد معفى من الرسوم الجمركية يكون بموافقة حكومة الدولة صاحبة الشأن .

٣ — جميع الرسوم الجمركية والأوامر الصادرة بحظر أو تقييد الاستيراد والتصدير لكافة ما تستورده أو تصدره من المطبوعات الخاصة بها .

ولا يعفى ما تشتريه الأمم المتحدة محلياً لأعمالها الرسمية من ضريبة الإنتاج أو البيع إلا إذا بلغت قيمته مبلغاً لا يستهان به ففى هذه الحالة يجوز رد ما تدفعه من رسوم أو ضرائب[1] .

(٥) حرية الاتصال :

تعامل الرسائل الرسمية للمنظمات فى أقاليم الدول الأعضاء معاملة لا تقل امتيازاً عن معاملة تلك الدول لرسائل أى دولة أخرى وبعثاتها الدبلوماسية . ولا تخضع مكاتباتها ورسائلها الرسمية الخاصة بها لأية رقابة[2] . كما يجوز

= فيما يتعلق بمبانى المنظمات الدولية . وعلى العكس ، تنص إتفاقيات إقامة اليونسكو فى المادة ٦ /أ على إعفاء المنظمة من دفع الضرائب المباشرة مع إخضاعها للضرائب المقررة للخدمات الفعلية .

"L'organisation est exonérée du versement de tout impôt direct. Toutefois elle acquitte les taxes pour services rendus".

أما اتفاقية اتحاد الطيران المدنى الدولى ، فتقرر المادة الثانية من القسم السادس نصوصاً مشابهة لتلك التى وردت فى القسم ٥ /أ من اتفاقية الأمم المتحدة مع سويسرا ، مع مد الإعفاء إلى كل المبانى التى تملكها او تشغلها المنظمة . وهو مثل نادر أيضاً بهذا الخصوص .

(١) المادة (٨) من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة .

(٢) المادة (٩) من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة .

لها استعمال الرمز فى رسائلها وفى إرسال وتسلم مكاتباتها برسول خاص أو بحقائب يكون لها وللرسول الخاص نفس المزايا والحصانات الخاصة بالرسل والحقائب الديبلوماسية[1] .

خلاصة :

اتبعت مختلف الوثائق القانونية واتفاقات الإقامة الدولية تقريباً نفس القواعد التى يقررها العرف الدولى فى حصانات البعثات الديبلوماسية . والسبب فى هذا التشابه هو وحدة الهدف من تقريرها ، وهو الرغبة فى تأكيد وضمان حرية تنفيذ أعمال البعثات الديبلوماسية والمنظمات الدولية . وتفريعاً على ذلك وفى حالة تخلف النص الصريح ، يجب الرجوع إلى القواعد العامة التى تحكم حصانة البعثات الديبلوماسية . ومن المفيد الإشارة إلى تشابه الحصانات التى وردت فى الوثائق المختلفة ويرجع ذلك بلا شك إلى رغبة الدول فى توحيد القواعد الواجبة التطبيق وخاصة مع تلك التى تتمتع بها البعثات الديبلوماسية .

ثالثا : حصانات ممثلى الدول الأعضاء وموظفى المنظمات الدولية :

ويجب التفرقة بين مندوبى الدول لدى المنظمات الدولية وبين الموظفين الدوليين بالمعنى الصحيح . ويمكننا إجراء هذه التفرقة بإحدى الطرق التالية :

١ — طبيعة الأعمال التى يقوم بها كل منهم : فعادة تنصرف آثار العمل الذى يقوم به ممثل الدولة لدى المنظمة إلى الحكومة التى قامت بإرساله . فى حين تلتزم المنظمة بنتيجة العمل الذى قام به الموظف الدولى . وقد تدق التفرقة عملا ، وذلك أن مجموع أصوات مندوبى الدول فى الفروع المختلفة للمنظمات ، ينتج عنه قرار جماعى تتحمل به المنظمة . غير أن الممثل إذا أدلى بصوته

---

(١) المادة (١٠) من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة .

باسم دولته فإن الأخيرة تسأل عن ذلك طبقاً لمبادىء القانون الدولى .

٢ — التبعية : تقوم الدول عادة بتعيين ممثليها لدى المنظمات الدولية وتقوم الأخيرة بتعيين موظفيها . ولا يعنى ذلك طغيان هذه الصفة على حقيقة مركز الموظف الدولى . فكثيراً ما تعين الحكومات الموظفين الدوليين إلا أن ذلك لا يجعل منهم مندوبين عنها .

كما تحدد القوانين الوطنية مركز الممثلين الوطنيين للدولة فى حين تحدد المواثيق سواء صراحة أو ضمناً المركز القانونى لموظفيها[١] .

والموظف الدولى طبقاً للحكم الذى أصدرته محكمة العدل الدولية فى تقريرها للتعويضات عن الأضرار التى تصيب الموظف الدولى ، « هو شخص يتقاضى مرتباً وقد لا يتقاضاه ويعمل بصفة دائمة أو بصفة وقتية ويكلفه فرع من فروع المنظمات بالقيام بعمل أو بالاشتراك فى مباشرة إحدى وظائفها »[٢] . ويجب على الموظف الدولى ، أثناء قيامه بعمله ، ألا يخضع لتأثير أى سلطة خارجية[٣] ، بل يجب عليه العمل مستقلاً عن جميع المؤثرات الخارجية . وتسبغ المنظمة عليه حمايتها الوظيفية بالنسبة للأضرار التى قد تصيبه أثناء تأديته لوظيفته .

أما مندوبو الدول فهم غالباً الممثلون الدبلوماسيون للدول الأعضاء فى مقر

---

(١) أنظر مذكرات فى المنظمات الدولية ، لعائشة راتب ، عام ١٩٦٠ ، ص ٥١ — ٥٥ .

(٢) المادة ١٠٠ من ميثاق الأمم المتحدة « ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو أن يتلقوا فى تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسىء إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئة وحدها . ويتعهد كل عضو فى الأمم المتحدة باحترام الصفة الدولية البحت لمسئوليات الأمين العام والموظفين وبألا يسعى إلى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسئولياتهم » .

(٣) Protection fonctionnelle.

الهيئة ، وقد تعين الدولة ممثل دائم لهـا فى المنظمة من سلكها الدبلوماسى أو من خارجه . وحرية الدول فى تعيين مندوبيها ليست مطلقة تماماً وخاصة فى المنظمات الفنية التى قد تتطلب توافر شروط معينة فيهم . ويحدد الميثاق فى هذه الحالة الشروط اللازمة .

١ — مزايا وحصانات ممثلى الدول الأعضاء :

يتمتع المندوبون عن أعضاء المنظمات الدولية بالمزايا والإعفاءات المختلفة التى يتطلبها استقلالهم فى القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالمنظمات . وتنطبق هنا القواعد العامة التى سبق لنا ذكرها عند بحثنا حصانات المبعوثين الدبلوماسيين من حيث بدء هذه الحصانات وانتهاؤها . وتحدد اتفاقات المقر التى تبرمها المنظمات الدولية مع الدول التى يوجد المقر فى إقليمها مركز مبعوثى الدول لدى هذه المنظمات . وعادة يتمتع أعضاء الوفود الدائمة بمركز يساوى مركز البعثات الدبلوماسية الدائمة .

ويتمتع ممثلو الدول الأعضاء فى الاجتماعات التى تدعو إليها أية منظمة دولية إبان اضطلاعهم بأعمالهم وأثناء سفرهم إلى مقر الاجتماع وعودتهم منه بالمزايا والحصانات الآتية :

(ا) عدم جواز القبض عليهم أو حجزهم أو حجز أمتعتهم الشخصية والحصانة القضائية بصفة عامة فيما يصدر عنهم من أعمال بوصفهم ممثلين بما فى ذلك ما يصدر منهم شفوياً أو كتابة .

(ب) حرمة المحررات والوثائق .

(ج) حق استعمال الرمز فى رسائلهم وتسلم مكاتباتهم برسول خاص أو بحقائب مختومة .

(د) حق إعفائهم وزوجاتهم من كافة القيود الخاصة بالهجرة وإجراءات قيد الأجانب والتزامات الخدمة الوطنية فى البلاد التى يدخلونها أو التى يمرون بها فى قيامهم بأعمالهم .

(هـ) ذات التسهيلات التى تمنح لممثلى الدول الأجنبية الموفدين فى مهام رسمية مؤقتة فيما يتعلق بالنظم الخاصة بالعملة والقطع .

(و) ذات الحصانات والتسهيلات التى تمنح للممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بأمتعتهم الخاصة .

(ز) جميع المزايا والتسهيلات الأخرى التى لا تتعارض ما سبق ذكره مما يتمتع به رجال السلك الدبلوماسى مع استثناء حق المطالبة بالإعفاء من الرسوم الجمركية على الأشياء المستوردة ولا يكون خاصاً باستعمالهم الشخصى أو من ضريبة الإنتاج أو البيع .

هذا ورغبة فى تحقيق الحرية المطلقة فى القول والكتابة تنفيذاً للأعمال المنوطة بممثلى الدول أعضاء الهيئات الرئيسية والفرعية للمنظمات المختلفة وفى المؤتمرات المختلفة التى تدعو إليها ، تستمر الحصانة القضائية الممنوحة لهم فى أقوالهم وكتاباتهم بسبب قيامهم بأعمالهم الرسمية حتى بعد زوال صفتهم التمثيلية . كما يجب على الدول الأعضاء رفع الحصانة عن ممثليها فى جميع الأحوال التى يتضح فيها أن تلك الحصانة تحول دون تحقيق العدالة أو أن رفعها عنهم لا يؤثر على الغرض الذى من أجله منحت . ذلك أن هذه الحصانات لا تمنح لهم لمصلحتهم الخاصة وإنما ضماناً لتمتعهم بكامل استقلالهم فى أداء أعمالهم .

ولا يتمتع ممثلو الدول فى المنظمات الدولية بالحصانات فى مواجهة سلطات الدولة الذين هم من رعاياها أو التى يمثلونها أو كانوا يمثلونها .

ولا ريب فى افتئات هذه الحقوق على سيادة الدول الأعضاء فى المنظمة . إذ يترتب عليها إلزام الدول بتسهيل دخول مندوبى الحكومات الذين يرغبون فى حضور المؤتمرات الدولية التى تدعو إليها المنظمة . وبذلك تفقد الدولة الحق فى منع رعايا الأعداء من دخول أقاليمها . غير أننا لا يجب أن نأخذ بظاهر النصوص ، فقد أظهر العمل أن الالتزامات الدولية التى تخلو من الجزاءات ، تهمل ولا تحترم إلا فى أوقات السلم أو من جانب دولة تقف على الحياد فى نزاع دائر . ويتردد الكثير من الدول فى السماح بدخول أقاليمها لمندوبى الدول الذين يرغبون فى الحضور تلبية لدعوة وجهتها لهم منظمة دولية ، وخاصة إن كان ذلك يفترض استقرارهم فى بلادها ، كما فى حالة المندوبين الدائمين ، وعدم خضوعهم بالتالى للوائح التى تنظم استقرار الأجانب فى إقليم الدولة .

والصعوبات التى يثيرها تطبيق هذه المزايا والحصانات كثيرة فى العمل ، وقد تؤدى إلى استحالة قيام المنظمة بأعمالها . حقيقة أن المنظمات الدولية ، يجب إعطاؤها حرية كبيرة فى العمل ، بل ويطالب البعض بضرورة تخويلها الحرية المطلقة فى التصرف دون تداخل حكومات الدول التى تمارس فيها أعمالها ، إلا أننا من جهة أخرى لا يمكننا إغفال حقوق الدول الأساسية ، وتعريض أمن الدولة وسلامتها للخطر . فهذه مسائل تجب فى الأهمية أية اعتبارات أخرى . ونحن نميل إلى التزام الحذر والحيطة عند إعطاء هذه الحقوق للمنظمات الدولية . فإعطاء الدول الأعضاء فى المنظمة حرية اختيار مندوبيها فى المؤتمرات التى تدعو إليها ، وإسباغ المزايا والحصانات على هؤلاء الأشخاص ، وحمايتهم من السلطات المحلية وحرمان الأخيرة من حق الرقابة على العمليات التى تدور بينهم وبين دولهم الأصلية ، كل ذلك لا يتفق

مع الواقع أو مع العرف الدولى . ولقد سبق لنا أن بينا أن الدول تنضم إلى المنظمات بمحض رضاها لوضع تنظيم جماعى للمصالح المشتركة ، أى أن الدول قد استهدفت الصالح العام عند قبولها لأحكام المواثيق . غير أنه إذا تعارض التنظيم المشترك مع مصالح الدولة الذاتية الضرورية فلا جدال فى ضرورة تفضيل صالح الدولة . والأخذ بغير ذلك يؤدى إلى عزوف الدول عن الاشتراك فى المنظمات المختلفة وعدم مساهمتها فى أعمالها . ذلك أن مبدأ السيادة هو حق من الحقوق الأساسية للدول ، وإذا قامت دولة ما بوضع القيود عليه ، فإنها تلتزم رغم ذلك بعدم المساس بعناصره الضرورية وإلا اعترفنا بوجود « السلطة العليا » التى تفرض الأحكام والالتزامات على الدول . وهو ما يناقض العرف الدولى الذى جرى على تمسك الدول بمبدأ المساواة فى السيادة وانضمامها إلى المنظمات مع احتفاظها بسلطة التقرير فى المسائل التى تعتبرها من صميم اختصاصها[1] .

٢ — مزايا وحصانات الموظفين الدوليين :

وتقرير الحصانات للموظفين الدوليين قد مد من نطاق الحصانات لأشخاص ليست لهم الصفة الديبلوماسية ، مما أدى ببعض الدول إلى المعارضة فى منحها لهم .

وقد قامت وزارة الخارجية الأمريكية فى ١٦ أكتوبر عام ١٩٣٣ بإخبار السفير التركى المعتمد لديها ، بوصفه عميداً لرجال السلك الأجنبى ، بأن « الحصانات الديبلوماسية يقتصر التمتع بها على فئة معينة واحدة وهى فئة المبعوثين الديبلوماسيين الموفدين من دولة إلى دولة أخرى » . وقررت أن هذا الوصف لا يتحقق فى موظفى عصبة الأمم الذين لا يتمتعون بالحصانات إلا فى الدول الأعضاء

(١) أنظر مؤلفنا بالاشتراك مع الدكتور حافظ غانم ، المنظمات الإقليمية والمتخصصة ، ص ١٥٨ .

فى العصبة ، طبقاً لميثاق الهيئة الأخيرة . وأضافت أن الحصانات الدبلوماسية الدولية لا تمتد إلى موظفى المنظات إلا إذا كانوا فى نفس الوقت أعضاء فى بعثة دولتهم الدبلوماسية فى الولايات المتحدة . أما فى غير هذه الحالة ، فإن الموظفين الدوليين لهم الحق فى حماية خاصة ومجاملات معينة « بوصفهم مواطنين ممتازين لحكوماتهم » . ولم تشارك بقية الدول ، الولايات المتحدة، فى هذا الموقف السلبى[١] .

ولا شك أن سبب هذا الخلط هو عدم فهم المشكلة فهماً حقيقياً . فالحصانات التى تطالب بها المنظات الدولية لنفسها ولموظفيها تغاير تلك التى يتطلبها العمل الدبلوماسى . فكما يقول kunz « لا يحتاج القاضى الدولى إلى حرية الاتصال بحكومته بقدر حاجته إلى حرية المرور من وإلى مقر عمله » . والتفرقة بين النوعين من الحصانات أساسها أن الحصانات الدبلوماسية تتقرر لمصلحة الدول ذات السيادة ، وترمى إلى إعطاء مبعوثيها المراكز القانونية التى تسمح لهم بالقيام بأعباء وظائفهم دون أى تدخل من جانب الحكومات الموفدين لديها . وينبنى على ذلك عدم جواز احتجاج المبعوث الدبلوماسى بحصاناته فى مواجهة الدولة التى يمثلها . أما فئة الموظفين الدوليين ، فهى فئة لا تعمل باسم دولة معينة ، وإنما يعمل الموظفون الدوليون لمصلحة الجماعة الدولية ككل . ويضاف إلى ذلك أن المنظات لا تعتمدهم لدى دولة معينة وإنما هم قد ينتقلون بين عدة دول ومنها الدول التى يتمتعون بجنسيتها أثناء قيامهم بأعباء وظائفهم[٢] .

---

(١) أنظر هاكوورث ، الجزء الرابع ، ص ٤١٩ — ٤٢٣ .

(٢) صرح السكرتير العام للعصبة فى ١١ يونيو ١٩٢٥ بأن :

"In theory, at any rate, an international official might find diplomatic privileges and immunities particularly necessary as far as his own government was concerned".

أنظر أيضاً كونز ، المرجع السابق ، صفحة ٨٤١ ، ٨٤٢ .

ولذلك فالاتجاه الحديث فى الفقه الدولى يطالب بوضع قواعد دولية جديدة خاصة بحصانات الموظفين الدوليين . فالحصانات الديبلوماسية التقليدية قد تكفى الموظفين الدوليين وقد لا تكفيهم فى أحوال أخرى . ولذلك تظهر ضرورة وضع مجموعة جديدة من الضمانات قد لا يحتاجها المبعوث الديبلوماسى .

وبالرغم من صراحة نص المادة ١٩ من ميثاق محكمة العدل الدولية على تمتع القضاة بالحصانات الديبلوماسية إلا أن المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة تقتصر على النص على ضرورة تمتعها هى وموظفوها بالمزايا والإعفاءات التى يتطلبها استقلالهم فى القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة . ويظهر نفس الوصف الوظيفى بوضوح فى نصوص الاتفاقية العامة لحصانات وامتيازات الأمم المتحدة وفى اتفاقية حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة وفى اتفاقات الإقامة المختلفة .

ويجرى العمل على التفرقة بين الفئات التالية من الموظفين الدوليين :

١ — كبار الموظفين الدوليين كالأمين العام والأمناء المساعدين وهؤلاء يتمتعون علاوة على المزايا والحصانات التى يتمتع بها أفراد الفئة التالية ، سواء فيما يختص بهم أو بزوجاتهم وأولادهم القصر ، بالمزايا والحصانات والتسهيلات الممنوحة طبقاً للمبادىء المقررة فى القانون الدولى للمبعوثين الديبلوماسيين[1] .

٢ — فئة الموظفين الذين تقوم المنظمة بتعيينهم ، ويحدد الأمين العام للمنظمة عادة أفراد هذه الطائفة ويخطر بها حكومات كافة الدول الأعضاء . كما تبلغ أسماء الموظفين الداخلين فى هذه الفئة بصفة دورية إلى حكومات الدول الأعضاء . وتتمتع هذه الفئة بالمزايا والحصانات التالية :

---

(١) أنظر المادة ١٦ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة .

(١) الحصانة القضائية بصفة عامة فيما يصدر عنهم من أعمال بصفتهم الرسمية بما فى ذلك ما يصدر عنهم شفوياً أو كتابياً .

(ب) الإعفاء من أية ضريبة على ماهياتهم ومرتباتهم التى يتقاضونها من المنظمة .

(ج) الإعفاء بالنسبة لهم ولزوجاتهم وأفراد عائلتهم الذين يعولونهم من جميع قيود الهجرة ومن الإجراءات الخاصة بقيد الأجانب .

(د) الإعفاء من التزامات الخدمة الوطنية (العسكرية) .

(هـ) نفس التسهيلات التى تمنح للموظفين فى كرجاتهم من أعضاء السلك السياسى المعتمدين لدى الدولة صاحبة الشأن وذلك فيما يتعلق بتحويل العملة .

(و) نفس التسهيلات — بالنسبة لهم ولزوجاتهم وأفراد أسرهم الذين يعولونهم — التى تمنح لنظرائهم فى المرتبة من أعضاء البعثات الديبلوماسية فى وقت الأزمات الدولية وذلك فيما يتعلق بعودتهم إلى وطنهم .

(ز) الإعفاء من الرسوم الجركية عما يستوردونه من أساس ومتاع لمناسبة أول توطن لهم فى الدولة صاحبة الشأن[1] .

٣ — باقى الموظفين الإداريين وهؤلاء لا يتمتعون بأى حصانات .

هذا ويلاحظ أننا هنا فى النطاق العقدى ، ويترتب على ذلك أن الموظفين الدوليين لا تقرر لهم الحصانات إلا إذا أسبغها عليهم اتفاق صريح . وعدا ذلك لا تلتزم الدول إلا بعدم التعرض لهم مع تمتع المحفوظات والمكاتبات بالحصانة .

---

(١) أنظر المواد ١٧ ، ١٨ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة .

غير أن الموظفين لا يمكنهم الدفع بالحصانة القضائية إلا إذا ورد النص صريحاً على ذلك[1].

وللمنظمات الحق — حالة وجود النص الصريح — في منح جوازات سفر لموظفيها تعترف بهـــا وتقبلها سلطات الدول الأعضـــاء كسند صالح للسفر. وتلتزم الدول الأعضـــاء بفحص طلبات الحصول على التأشيرات في أقرب وقت ممكن، على أن تكون مصحوبة بشهادة تثبت سفر هؤلاء الموظفين لأعمال تتعلق بالهيئة، ويراعى منحهم كافة التسهيلات لضمان سفرهم في أقرب وقت[2].

---

(١) إرجع إلى مقاله : Law Preuss: *Privilèges diplomatiques et immunités des Agents investis de fonctions d'intérêt international,* A. J. p. 695.

أنظر أيضاً : Suzanne Basdevant: *La condition juridique des fonctionnaires internationaux,* 1830.

وقد ذهب مجلس عصبة الأمم عام ١٩٠٧ إلى ضرورة تشديد العقوبة على المخطىء من موظفيها. أنظر فيما يخص موظفي عصبة الأمم :

Ray: *Commentaires du Pacte de la S.D.N.,* p. 289.

وطبقاً للمادة (٧) من ميثاق العصبة تمتع الموظفون بالحصانات الدبلوماسية، وتم عقد عدة اتفاقات بين العصبة وبين المجلس الفيدرالي السويسري شبهت الموظفين بنظرائهم من أعضاء البعثات الدبلوماسية الموجودة في برن. وقد فرق السكرتير العام للعصبة، في خطاب له بتاريخ ١٩ يوليو ١٩٢١ بين فئتين : (أ) فئة كبار الموظفين الذين تتوافر فيهم الصفة التمثيلية vraiment représentatif وقرر لهم الحصانة الشخصية والقضائية والحق في حماية خاصة. (ب) وفئة الموظفين الفنيين الإداريين technique et manuel وقرر لهم الحصانة القضائية عن الأعمال الرسمية التي تدخل في نطاق وظائفهم. وصدر قرار عام ١٩٢٦ أعفى كل الموظفين سواء أفراد الفئة الأولى أو الثانية وحتى الذين يتمتعون بالجنسية السويسرية من دفع الضرائب وخاصة الدخل.

وتقضي المادة ١٩ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية بتمتع أعضاء المحكمة في مباشرة وظائفهم بالمزايا والإعفاءات الدبلوماسية. وفي ٢٦ يونيو ١٩٤٦ عقد اتفاق خاص بين رئيس المحكمة وبين وزير خارجية هولندا ينظم مدى هذه الحقوق.

أنظر مقالة : Manley Hudson, A. J., 1947, p. 17.

وأيضاً : Cavaré: *Le Droit International Public Positif,* p. 31.

(٢) المواد ٢٤، ٢٥ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة، والمادة ٢٦ من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة.

وكما يخلص من اتفاقات مزايا وحصانات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة واتفاقات الإقامة المختلفة ، لا تمنح هـذه الحصانات للموظفين لمصلحتهم الخاصة بل لصالح المنظمات . ولـكل منظمة الحق فى وعليها التزام بأن ترفع الحصانة الممنوحة للموظف فى كافة الأحوال التى ترى فيها أنها تحول دون أخذ العدالة مجراها وأن رفعها لا يضر بصالحها . كما تلتزم المنظمات بالتعاون فى كل الأوقات مع السلطات المختصة التابعة للدول الأعضاء لتحقيق العدالة ومراعاة تنفيذ لوائح البوليس وتجنب ما قد ينشأ من سـوء استعمال هذه الحصانات .

وقد أثار إعفاء الموظفين الدوليين من الخضوع لأحكام القوانين واللوائح الوطنية اعتراضات عنيفة وقفت حجر عثرة فى طريق نجاح مفاوضات اتفاقيات الإقامة ، والتصديق على الاتفاقيات الخاصة بحصانات المنظمات الدولية .

ومن جهة أخرى فإن مصلحة المنظمات فى تأمين وتأكيد حرية موظفيها فى العمل بالنسبة لدولهم الأصلية ، واضحة ، غير أن كل ما توصلت إليه فى هذا الشأن تعلق بإعفائهم من التزامات الخدمة الوطنية . وحصـانات الموظفين الدوليين نبعت أساساً من تلك تتمتع بها البعثات الدبلوماسية ، ومن البديهى صعوبة تصور تطبيق الدولة لها على رعاياها الذين يعملون فى المنظمات المستقرة على أراضيها وبخاصة ما تعلق منها بضريبة الدخل . وتلجأ بعض الحـكومات ، تحت تأثير الرغبة فى استقرار المنظمة بإقليمها ، إلى قبول شروط مجحفة بسيادتها . ونحن نرى ضرورة التزام الحدود المعقولة عند عقد مثل هذه الاتفاقيات وعدم منح المنظمة هذه المزايا والحصانات إلا بالقدر الضرورى لقيامها بأعمالها[1] .

---

(١) أنظر مؤلفنا المنظمات الإقليمية والمتخصصة ، بالاشتراك مع الدكتور حافظ غانم ، ١٩٦١ ، ص ١٦١ .

٣ — إساءة استعمال المزايا الحصانات :

هذا ولا يحق لسلطات الدولة أن تطلب إلى ممثلى الدول الأعضاء فى الاجتماعات التى تدعو اليها المنظمات ، أثناء قيامهم بوظائفهم وأثناء سفرهم إلى مقر الاجتماع وعودتهم منه أو إلى موظفى المنظمات ، مغادرة البلاد التى يباشرون فيها وظائفهم بسبب ما يقومون به من أعمال بصفتهم الرسمية . على أنه إذا ما أساء أحدهم استعمال ميزة الإقامة بأن أتى أعمالا تخرج عن نطاق وظيفته الرسمية ، كان لحكومة هذه الدولة أن تطلب اليه مغادرة أراضيها . بشرط مراعاة القواعد التالية :

(ا) ألا يطلب إلى ممثلى الدول الأعضاء أو الأشخاص المتمتعين بالحصانة الدبلوماسية مغادرة البلاد إلا وفقاً للاجراءات الدبلوماسية التى تتبع مع المبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لدى هذه الدولة .

(ب) أنه إذا كان الموظف من الطائفة التى لا تسرى عليها الحصانة الدبلوماسية ، فلا يجوز إصدار الأمر اليه بمغادرة أراضى الدولة إلا بموافقة وزير خارجية تلك الدولة وعلى ألا تعطى هذه الموافقة إلا بعد استشارة الرئيس التنفيذى للمنظمة ذات الشأن ، وإذا اتخذت إجراءات إبعاد الموظف كان الرئيس التنفيذى للمنظمة حق التدخل فيها لصالح الموظف الذى اتخذت ضده .

من كل ما تقدم ، نرى أن العرف الدولى قد جرى على إعطاء الهيئات الدولية مجموعة من المزايا والحصانات تسهل لها تحقيق الأغراض والأهداف المختلفة التى تنص عليها مواثيقها . ولا شك فى تعارض بعض هذه المزايا والحصانات مع حقوق الدول الأساسية ، ويمكن للدولة التخلص من هذه

المشاكل عن طريق النص على الاستثناءات اللازمة لضرورات الأمن والدفاع في الاتفاقيات التي تعقدها مع المنظمات[1] . ذلك أننا ، كما سبق لنا القول ، في النطاق التعاقدي وللدولة الحرية المطلقة في رفض ما تراه من الالتزامات ضاراً بحقوقها في السيادة الوطنية .

(١) راجع مؤلفنا السابق الإشارة إليه ، ص ١٦٢ .

القسم الثانى

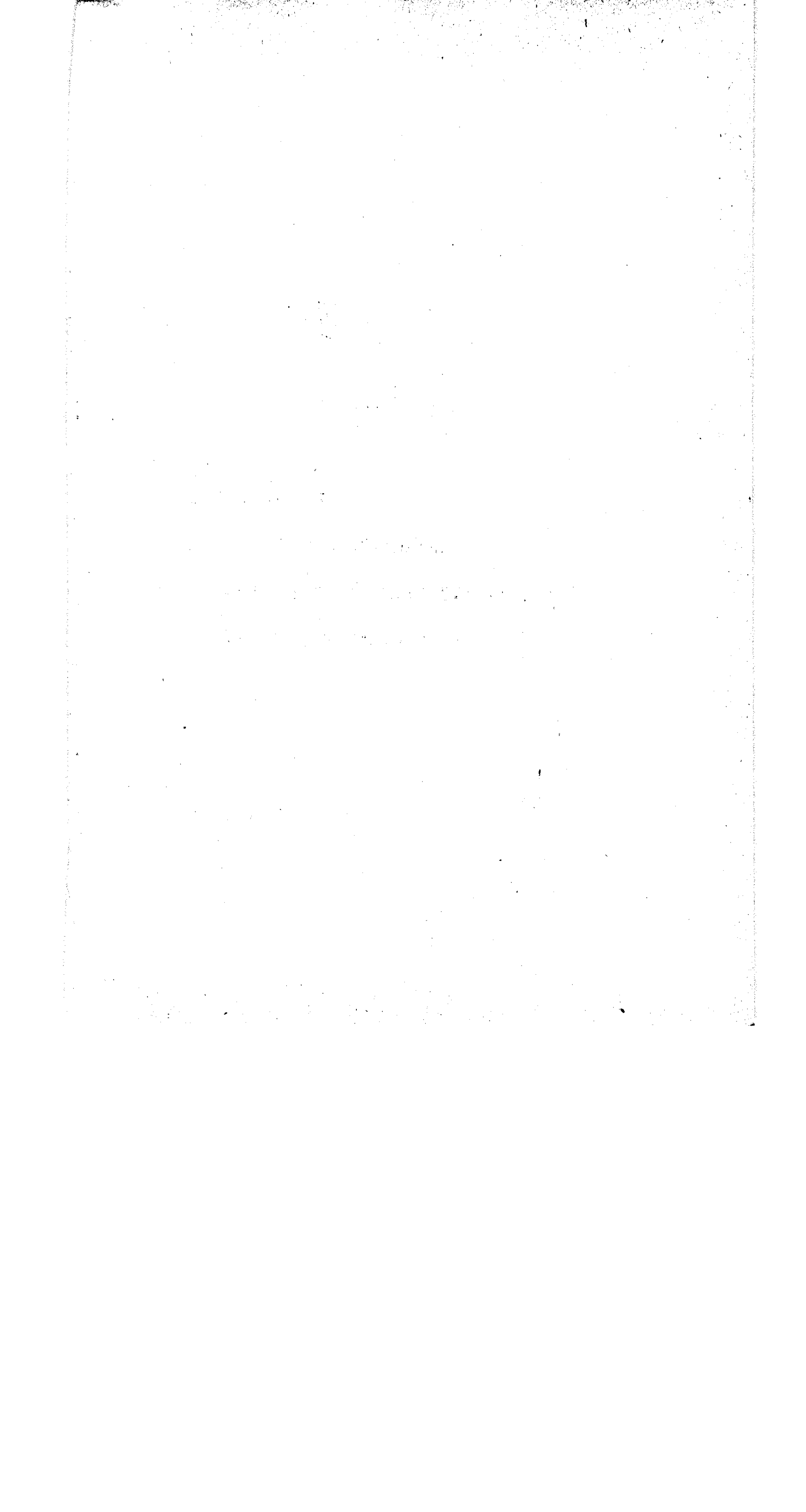
التنظيم القنصلى

وينقسم إلى الفصول التالية :

الفصل الأول : تطور النظام القنصلى .

الفصل الثانى : التكييف القانونى للنظام القنصلى .

الفصل الثالث : الحصانات القنصلية .



الفصل الأول

تطور النظام القنصلى

ترجع أصول النظام القنصلى إلى الرغبة المتبادلة للأمم فى حماية تجارها ومصالحها التجارية فى الخارج . والتمثيل القنصلى قديم : فقد جرى الأجانب فى اليونان وروما القديمة على اختيار أحد مواطنيهم ليقوم بحمايتهم ورعاية مصالحهم المختلفة . وفى العصور الوسطى(1) جرت عادة التجار فى مدن إيطاليا وأسبانيا وفرنسا التجارية على اختيار واحد أو أكثر منهم يحكم فيما يثور بينهم من منازعات وأطلق عليه لفظ « القنصل القاضى » أو القنصل التاجر(2) . ثم نقل التجار الأوروبيون هذا النظام معهم إلى البلاد الشرقية التى استقروا فيها بعد الحروب الصليبية . وتبعت كل جماعة من التجار المتمتعين بجنسية واحدة ، قنصل واحد . واتسعت سلطات هؤلاء القناصل بعد عقد الاتفاقات مع سلاطين وأمراء الشرق ، وهذا هو مصدر وأساس نظام الامتيازات الأجنبية التى تمتع بها الأجانب فى البلدان الشرقية المختلفة . وتمتع القناصل بسلطة مباشرة الاختصاص القضائى المدنى والجنائى على رعايا دولهم ووقع عليهم عبء حمايتهم ورعاية امتيازاتهم وممتلكاتهم .

وانتقل هذا النظام من الشرق إلى الغرب فى القرن الخامس عشر بعد ازدياد المعاملات التجارية بين دول أوروبا وإماراتها المختلفة . وظهر قناصل إيطاليون فى هولندا ولندن ، وقناصل إنجليز فى هولندا والسويد والنرويج

---

(1) أنظر بادفورد ولنكولن ، المرجع السابق ، ص ٤٧٦ . وأيضاً كافارى ، المرجع السابق ، ص ٢٥ .

(2) Juge consul — Juge marchand

والدانمرك وإيطاليا . وباشر هؤلاء القناصل الاختصاص القضائى المدنى والجنائى على مواطنيهم(١) . ولما قويت الدولة فى أوربا ، بعد تغير الأوضاع السياسية وبعد أن وسعت الدول من سلطاتها(٢) وقضت على أمراء الإقطاع ، ازدادت عنايتها بنظام القناصل وصبغتهم بالصفة العامة ونظمت اختصاصاتهم وقواعد تعيينهم وأحلت محل القنصل المختار electus القنصل المعين missi . وترتب على ذلك أن تغيرت طبيعة الوظيفة القنصلية فى البلاد الغربية عنها فى البلاد الشرقية ، خاصة بعد أن انتزعت الدولة الأوربية الحديثة لنفسها سلطة القضاء ورفضت منح القناصل سلطة ممارسة القضاء على مواطنيهم . واستقر الوضع على ذلك بعد معاهدة وستفاليا ، واقتصر نشاطهم على المسائل الإدارية وعلى رعاية مصالح دولهم ومواطنيهم التجارية والاقتصادية والملاحية ولهم ، بهذا الوصف ، وظائف مهمة تتزايد حتى وقتنا هذا .

أما فى البلاد غير المسيحية ، فقد ظل القناصل حتى وقت قريب يمارسون سلطة القضاء بين مواطنيهم ، وخاصة فى البلاد الشرقية التى خضعت لنظام الامتيازات الأجنبية .

---

(١) أنظر رد سلوب ، المرجع السابق ، ص ٢٠٦ .

(٢) أنظر أوبنهايم ، ١٩٣٧ ، ص ٦٤٤ وما بعدها .

الفصل الثانى

التكييف القانونى للنظام القنصلى

الملاقات القنصلية تحكمها مجموعة كبيرة من القواعد مصدرها اللوائح الداخلية الوطنية ومجموعة من العادات والمعاهدات القنصلية[1] . إلا أنه لا توجد قواعد جامعة موحدة تحكم النظام القنصلى وذلك لكثرة هذه المصادر من ناحية ، وتعارضها من ناحية أخرى . ويمكن القول بأن القنصل موظف عام رسمى يقيم فى إقليم الدولة بقصد ممارسة مجموعة من الاختصاصات تحددها القوانين الداخلية ، وأهمها حماية المصالح التجارية والملاحية للدولة الموفدة له . ولا ينطبق على القنصل وصف الممثل الدبلوماسى بالمعنى المفهوم من هذا اللفظ ، ذلك أن الاختصاصات التى عهد بها إليه فى الماضى لم ترتبط بسيادة الدولة أو بمجموعة السياسات التى تتبعها فى المجالات الدولية . بل اقتصر نشاطه دائماً على الجزء الخاص منها بالاقتصاد والتجارة .

ولما كان الغرض من إرسال القناصل هو حماية المصالح التجارية المتبادلة ، فقد جرى العمل على عدم تدخل القنصل فى الاتصالات السياسية التى تدور بين كل من الدولتين المتبادلتين للتمثيل القنصلى ، مع إعطائه الحق فى الاتصال فقط بالسلطات الإدارية المحلية للدولة التى يباشر عمله فيها ، وقد تعهد الدولة إلى القنصل مباشرة وظيفة من الوظائف الدبلوماسية ، وتلجأ الدول الصغرى إلى

---

(١) مثل اللائحة القنصلية Consular Act التى أصدرتها انجلترا عام ١٨٢٥ ، واتفاقية هافانا الخاصة بالقناصل والتى أسفر عنها المؤتمر السادس للدول الأمريكية عام ١٩٢٨ . انظر أوبنهايم ١٩٣٧ ، ص ٦٤٤ وما بعدها . انظر أيضاً كاثارى ، المرجع السابق ، ص ٢٦ .

هذا الحل توفيراً للنفقات . ويلاحظ هنا أن القنصل فى هذه الحالة لا يتمتع بالصفة الدبلوماسية ولا تترتب له الامتيازات الدبلوماسية ما لم ينص على ذلك صراحة فى الاتفاقية القنصلية التى وقعت عليها كل من الدولتين .

والوضع يختلف حالة جمع المبعوث بين وصف القنصل ووصف القائم بالأعمال ، إذ هو يجمع هنا بين وظيفتين مختلفتين : فبوصفه قائماً بالأعمال هو مبعوث دبلوماسى يتمتع بكل الحصانات الدبلوماسية ، بشرط أن يحمل معه خطاب الاعتماد . وبوصفه القنصلى لا يترتب له أى حق قانونى فيها إلا إذا نص على خلاف ذلك[1] .

أولا — أنواع القناصل :

يفرق عادة بين نوعين من القناصل :

١ — القناصل المبعوثون « المعينون »[2] : ويطلق عليهم أيضاً لفظ القناصل المحترفين . وهم فئة ترسلها الدولة إلى دولة أخرى لمباشرة الوظيفة القنصلية . وتختارهم الدولة من رعاياها ليمارسوا الخدمة القنصلية بصفة دائمة . وهم موظفون تابعون للدولة تدفع لهم مرتباتهم ، وتمنعهم من ممارسة أى عمل آخر بجانب عملهم الرسمى .

٢ — القناصل المنتخبون[3] : وتختارهم الدولة من بين التجار المقيمين بإقليم الدولة الأجنبية ، ولا تسبغ عليهم الوصف العام بل تعتبرهم وكلاء عنها ،

---

(١) انظر ردسلوب ، المرجع السابق ، ص ٢٠٦ .

(٢) Consules missi

(٣) Consules electi . انظر حامد سلطان وعبد الله العريان ، أصول القانون الدولى ، ١٩٥٣ ، ص ١٤١ .

وقد يختارهم الدولة الموفدة من بين رعاياها أو من رعايا دولة أخرى ، ويباشرون أعمالهم القنصلية بجانب أعمالهم الخاصة العادية[1] . وهذه الفئة لا تملك القيام إلا بمجموعة من الاختصاصات المحددة ، كالتأشير على جوازات السفر وما هو شبيه بذلك من الأعمال .

وتقتصر بعض الدول على تعيين قناصل من الفئة الأولى « كفرنسا » . وتجرى معظم الدول على إرسال الفئتين ، وذلك تبعاً لأهمية الدائرة القنصلية . ولا تفرق القواعد الدولية بين القنصل المعين والقنصل المختار ، غير أن الأول يتمتع بسلطات واختصاصات أكثر . كما تقرر الاتفاقات القنصلية مجموعة من الامتيازات يتمتع بها القنصل المعين .

ويجرى العمل عند تعيين القناصل الفخريين على الأخذ بقاعدة المعاملة بالمثل . وهذا هو ما تجرى عليه الجمهورية العربية المتحدة التى ترخص بقبول قناصل فخريين من الأجانب بشرط المعاملة بالمثل[2] . وتتطلب توافر الشروط التالية لقبول واعتماد القناصل الفخريين الأجانب فى مصر :

(ا) أن يثبت للجهات المختصة أنه من ذوى المكانة والسمعة الطيبة والسلوك الحسن .

(ب) أن يكون مطلوباً اعتماده فى إحدى المدن المرخص بتعيين قناصل فخريين بها وهى : القاهرة والإسكندرية وبورسعيد والاسماعيلية والسويس[3] .

---

(١) ولهذا النظام عيوبه ، إذ قد يفضل القنصل المنتخب مصالحه الشخصية على المصالح الرسمية العامة .

(٢) قرار ٧ نوفبر ١٩٥٤ بشأن قبول واعتماد القناصل الفخريين الأجانب ، الوقائع عدد نوفبر ١٩٥٤ .

(٣) أضاف إليها قرار نائب وزير الخارجية الصادر فى ٤ يناير ١٩٦٠ دمشق واللاذقية وحلب .

على أنه يشترط بالنسبة لقبول قناصل فخريين بالقاهرة ألا يكون للدولة الطالبة بعثة تمثيلية دبلوماسية بها . واستثناء من هذه القاعدة ، يستمر اعتماد القناصل المعينين قبل صدور القرار سواء كانوا فى المدن الغير مرخص بإنشاء قنصليات فخرية بها أو كانوا معينين بالقاهرة وكان للدولة التابعين لها بعثة تمثيلية بها وذلك حتى تنتهى مهمتهم بسبب من الأسباب .

(ح) أن يكون من رعايا الدولة الطالبة أو من رعايا دولة أخرى تعترف بها إذا لم يوجد بين رعايا الدولة الطالبة من تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها. ويجوز سحب الاعتماد إذا ما تخلف شرط من هذه الشروط بعد التعيين .

ولا يجوز للقنصل الفخرى مباشرة أعماله رسمياً إلا بعد إبلاغه قرار الاعتماد الذى تصدره وزارة الخارجية بناء على طلب مقدم من الدولة الطالبة بالطريق الدبلوماسى .

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية تعيين قناصل ونواب قناصل فخريين فى بعض البلاد التى يكون للجمهورية العربية مصالح فيها . ويكون لهم نفس اختصاصات أعضاء بعثات التمثيل القنصلى ، ولا يتقاضى القناصل ونواب القناصل الفخريين مرتبات من الدولة ، ولرئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير الخارجية أن يقرر لهم مكافآت[1] .

ثانيا — ترتيب درجات القناصل :

لا توجد هنا قاعدة دولية ملزمة ، ولكل دولة حرية تحديد وترتيب درجات القناصل الذين توفدهم إلى الخارج . وعادة يتم اختيارهم بنفس الطريقة التى يتم بها اختيار المبعوثين الدبلوماسيين . ويمكن تقسيمهم إلى الطبقات

---

(١) قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ المعدل بالقانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٥٩ .

التاليـــة[1] :

١ — قنصل عام : ويعين كرئيس لعدة دوائر قنصلية ويخضع لإشرافه فى هذه الحالة بقية أفراد الهيئة القنصلية التابعة لدولته ، ويعاونه فى عمله — كل فى الدائرة المخصصة له — القناصل ونواب القناصل . وقد يعين كرئيس لدائرة قنصلية مهمة كبيرة .

٢ — قنصل : ويعين رئيساً لدائرة قنصلية معينة وعادة يكون ذلك فى المدن والموانىء فقط .

٣ — نائب قنصل : ويرسل للمراكز التجارية القليلة الأهمية نسبياً ، ويساعد القنصل العـــام أو القنصل . كما يتمتع بالصفة القنصلية مما يسمح له بالقيام بالاختصاصات القنصلية حالة غياب أحدهما ، وتمنح اللوائح الداخلية فى بعض الدول ، القناصل حق تعيين نوابهم بشرط اعتماد دولهم لهذا التعيين .

٤ — الوكيل القنصلى : وهو موظف له الصفة القنصلية يعينه القنصل العام أو القنصل بعد موافقة دولته لمباشرة بعض المهام القنصلية فى مدينة تدخل فى دائرة اختصاصه . ولا يحق للوكيل القنصلى الاتصال المباشر بسلطات دولته ، إذ هو يعمل تحت إشراف القنصل الذى قام باختياره .

---

(١) نظم القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٩ درجات السلك القنصلى على الوجه التالى :
١ — قنصل عام .
٢ — قنصل من الدرجة الأولى .
٣ — قنصل من الدرجة الثانية .
٤ — قنصل مساعد .
٥ — نائب قنصل .
٦ — ملحق .
انظر صفحة ١٠٦ وما بعدها من هذا المؤلف .

ثالثا — تعيين القناصل :

هذا وتحدد اللوائح الداخلية للدولة الموفدة الشروط والمؤهلات اللازم توافرها فى شخص من يشغل الوظيفة القنصلية . ونظراً لأن الوظائف القنصلية لها الصبغة المحلية ، تقوم معظم الدول بتعيين عدة قناصل فى أقاليم الدول الأخرى ، ويتحدد اختصاص كل واحد منهم بالدائرة أو المنطقة التى يعين فيها . وعادة يكون مقر القنصلية المدن التجارية الكبرى والموانىء الهامة . ويعمل كل منهم مستقلا عن الآخر ، وله حق الاتصال المباشر مع وزارة خارجية الدولة التابع لها . ولا يجوز للقنصل مباشرة الوظائف القنصلية لحساب دولة أخرى إلا بعد موافقة دولته والدولة الموفد لديها[١] . ويحدد الاتفاق القنصلى الذى وقعت عليه الدولتان الدوائر القنصلية المختلفة والاختصاصات التى يباشرها قناصل الدولتين والحصانات والامتيازات التى يتمتعون بها . ويلاحظ أن سلطات القنصل تتحدد بالدائرة القنصلية التى يمارس وظائفه فيها كما يتمتع فيها بالامتيازات القنصلية التى قد تقررها له السلطات المحلية .

ويخضع القنصل ، كقاعدة عامة ، لرئيس البعثة الدبلوماسية التابعة لدولته إذ تعطى التشريعات الداخلية ، للمبعوث الدبلوماسى ، حق الإشراف على قناصل دولته ومراقبة أعمالهم المختلفة . كما تعطى له حق إصدار الأوامر والتعليمات التى يلتزم القناصل بتنفيذها . ومن جهة أخرى ، يجب على رئيس البعثة الدبلوماسية حماية قناصل دولته من تعرض السلطات المحلية لهم .

ويتبع جميع أعضاء بعثة التمثيل القنصلى للجمهورية العربية المتحدة فى الخارج[٢] ، رئيس بعثة التمثيل الدبلوماسى المعتمد فى البلد أو البلاد التى يؤدون

---

(١) يجوز بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير الخارجية إسناد رعاية بعض المصالح فى بلد أو أكثر إلى الممثل القنصلى لبلد صديق .

(٢) مادة ٥٧ من القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

عملهم فيها ويخضعون لإشرافه وعليهم تنفيذ ما يصدره اليهم من الأوامر فى حدود اختصاصاتهم . ومع ذلك يجوز للبعثات القنصلية للجمهورية العربية المتحدة أن تتصل رأساً ببعض الوزارات الأخرى غير وزارة الخارجية ، كوزارة الداخلية مثلا بالنسبة للأعمال المتعلقة بجوازات السفر أو التأشيرات.

ولا يجوز لرئيس البعثة القنصلية التابعة للجمهورية العربية المتحدة الاتصال بالسلطات المركزية لحكومة الدولة الموفد اليها إلا عن طريق البعثة الدبلوماسية التابع لها إن وجدت . فإن لم توجد يجوز له الاتصال بتلك السلطات إذا كان العرف المحلى يسمح بذلك ، وإلا وجب عليه الرجوع إلى وزير الخارجية للاتصال بهذه السلطات بالطريق الدبلوماسى[1] .

١ — تعيين القناصل وقبولهم :

سبق لنا القول أن تعيين القناصل عمل داخلى تقوم به السلطات الدستورية المختصة طبقاً للقواعد الداخلية . ويجرى العمل على قيام رئيس الدولة بتعيين القناصل ، وقد تختص الحكومة بذلك عن طريق وزير خارجيتها . وقد يقوم به القنصل العام أو القنصل بشرط موافقة دولته على التعيين .

ويحمل رئيس البعثة القنصلية معه خطاب تعيين[2] يحدد اسمه وطبقته وسلطاته ومقر القنصلية . ويتولى المبعوث الدبلوماسى للدولة الموفدة للقنصل ، تقديم خطاب التعيين لوزير خارجية الدولة المعتمد لديها . ويتم قبول القنصل بقيام رئيس الدولة أو السلطة المختصة وفقاً للقوانين الداخلية بإصدار البراءة القنصلية[3] . وتصدر البراءة عادة إما فى وثيقة منفصلة وإما بالتصديق على نفس خطاب التعيين .

---

(١) مادة ٤ من التعليمات القنصلية للجمهورية العربية الصادرة فى ١٣ يوليو ١٩٥٩ .

(٢) Patent or Commission — Lettre de Provision.

(٣) Exequatur.

هذا وقد ترفض الدولة الموفد لديها القنصل إصدار البراءة لأسباب خاصة . كما يجوز لها سحبها إذا ما خالف القنصل التشريعات المحلية أو إذا ما تداخل فى شئونها الداخلية . ويترتب على سحب البراءة إنهاء الصفة الرسمية للقنصل ، ولا أثر لهذا الإجراء على العلاقات الديبلوماسية التى تظل قائمة بين الدولتين .

هذا وتدمج بعض الدول[1] ومنها الجمهورية العربية المتحدة السلكين الديبلوماسى والقنصلى فى سلك خارجى واحد . ولذلك تنطبق القواعد التى سبق لنا شرحها عند الكلام على تعيين وشروط خدمة ومرتبات ورواتب وقواعد نقل رجال السلك الديبلوماسى على رجال السلك القنصلى العربى ، فيرجع اليها .

٢ — التمثيل القنصلى والاعتراف :

حق تبادل التمثيل القنصلى هو رخصة تمتلكها الدول ذات السيادة . ويتوقف الأمر فى حالة الدول ناقصة السيادة ، على ظروف كل دولة . وعادة لا تتمتع الدول أعضاء الاتحادات الفيدرالية بهذا الحق إلا إذا قرر دستور الاتحاد الفيدرالى عكس ذلك .

وإرسال البعثات القنصلية يتم بالاتفاق ، كما سبق لنا القول . ولاشك فى أن تزايد العلاقات الاقتصادية والتجارية كان له أثره الكبير فى قبول الدول الدخول فى علاقات قنصلية . غير أن ترتيب التبادل القنصلى على رغبة الدول المتبادلة فى حماية المصالح التجارية المختلفة أدى إلى إبعاده عن النطاق السياسى،

---

(١) ومنها روسيا والولايات المتحدة وانجلترا . انظر الباب الخامس من قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ . وتنص المادة ٦٧ منه على أن يعتبر أعضاء السلكين الديبلوماسى والقنصلى الذين يعملون بديوان وزارة الخارجية وأعضاء البعثات الديبلوماسية والقنصلية وحدة واحدة .

مما دفع بجزء كبيرة من الفقه إلى إنكار ترتيب الاعتراف على تبادل التمثيل القنصلى . فإذا ما تبادلت دولة التمثيل القنصلى مع دولة أو حكومة جديدة لم يترتب على ذلك الاعتراف بها قانوناً ، وفقاً لهذا الرأى . ويؤيد العمل الدولى هذه الفكرة .

والمثل التقليدى الذى يسوقه الشراح عادة فى موضوع العلاقة بين التمثيل القنصلى ومشكلة الاعتراف هوما قررته اللجنة الاستشارية التى شكلتها الجمعية العامة لعصبة الأمم(٣) فى سنة ١٩٣٣ لبحث مشكلة عدم الاعتراف بمنشوكيو من أنها لا تعد تعيين القناصل عملا ينطوى على الاعتراف بمنشوكيو . وقد استندت اللجنة فى رأيها إلى أن هؤلاء المندوبين قد عينوا بغرض تمكين حكوماتهم من تتبع سير الأمور فى منشوكيو وحماية رعاياها .

ويذهب البعض الآخر إلى أن تعيين القنصل وممارسته لأعماله المختلفة مع ما يتطلبه ذلك من اتصالات بالسلطات الرسمية الداخلية ، يمكن تأويله بالاعتراف الضمنى بالدولة .

والرأى الراجح فقهاً ، هو أنه إذا ما عين القنصل وصدرت له البراءة كان معنى ذلك الاعتراف الضمنى بالدولة أو الحكومة الجديدة الموفدة له . أما إذا لم تعينه الدولة بطريقة رسمية أو لم تصدر له الدولة الموفود لديها البراءة ، لم يترتب على ذلك الاعتراف بالدولة أو بالحكومة التى يمثلها . ومثل هؤلاء الأشخاص لا يصدق عليهم الوصف القنصلى رغم منح السلطات المحلية لهم ، لأسباب سياسية ، رخصة ممارسة الوظائف القنصلية . ولذلك يجب على الدولة ، التى تريد تجنب الاعتراف بالحكومة أو بالدولة الجديدة ، أن تتحفظ عند قبولها تبادل القناصل .

---

(١) انظر عبد الله العريان ، المرجع السابق ، صفحة ١٥ . انظر أيضاً هال ، المرجع السابق ، ص ١٠٥ ، ومور المرجع السابق ، صفحة ٧٢ . وأيضاً
Harvard Research, 1932, p. 238-241.

رابعا — اختصاصات البعثات القنصلية :

وتحددها تفصيلياً مجموعة كبيرة من القواعد العرفية الدولية والاتفاقات القنصلية والتجارية واللوائح والتعليمات القنصلية الداخلية . وقد ازدادت المهام القنصلية التي يقوم بها القناصل فى الخارج ، بعد تزايد طرق المواصلات الدولية وتقدمها . غير أن الوظائف التقليدية للبعثات القنصلية بقيت على حالها ، وهى على التوالى :

١ — العمل على تقدم التجارة والصناعة .

٢ — الإشراف على الملاحة البحرية .

٣ — حماية ومساعدة الرعايا .

٤ — التوثيق .

ويلاحظ أن الأصل فيها هو عدم تمتع القنصل بالوصف التمثيلى بالمعنى الصحيح . وينبنى على ذلك ، عدم ممارسة القنصل لحق التفاوض إلا بناء على توكيل وتصريح خاص من جانب حكومته[١] .

١ — العمل على تقدم التجارة والصناعة :

يشرف القناصل على تنفيذ المعاهدات التجارية، ويرسلون بانتظام التقارير الدورية المكتوبة لدولتهم عن كل ما يتصل بالتجارة والصناعة فى الدولة التى يقومون بأعمالهم فيها. ويقدمون المعلومات اللازمة لمواطنيهم من التجار والصناع. والقناصل أولا ، هم موظفون إداريون وتجاريون . وبوصفهم عملاء تجاريين

---

(١) "Pour investir un Consul du pouvoir de négocier, il faudrait un mandat spécial de son Gouvernement". Hassaurek : Equateur-Etats-Unis, 17 août 1865, Commission de Guyaquil, Affaire des Navires Medea et Good Return. De la Pradelle et Politis : *Rec. des Cours*, t. II, 429.

للدولة ، يقومون بتمثيل مصالح مواطنيهم التجارية في كل ما يتعلق منها بالملاحة أو الصناعة أو الصيد .

ويلزم الباب الرابع والعشرون من التعليمات القنصلية للجمهورية العربية المتحدة رؤساء البعثات القنصلية في البلاد التي لا يوجد فيها تمثيل تجاري تزويد وزارة الخارجية بتقرير شهري عن الأحداث الإقتصادية وحركة التجارة بين البلد وبين الجمهورية العربية المتحدة ، وتقرير سنوي عن الأحوال الاقتصادية العامة للبلد[1] .

٢ — الإشراف على الملاحة البحرية :

يقوم القنصل بمراقبة البواخر التجارية التي تحمل علم دولته في الموانيء التي تدخل في دائرة اختصاصه ، ويراجع دفاترها وينظر في المسائل المتعلقة بالنظام فيها ليتأكد من احترام قوانين دولته داخلها ، ويفصل في المنازعات التي قد تقوم بين الربابنة والبحارة ، ويقوم بمساعدة الفقراء والمعوزين منهم ويشرف على إعادة ترحيلهم إلى بلادهم .

وتنص التعليمات القنصلية للجمهورية العربية المتحدة على أن يقوم رؤساء بعثات التمثيل القنصلي في الموانيء الأجنبية الواقعة في دائرة اختصاصهم مقام سلطات الموانيء في الجمهورية العربية المتحدة فيما يتعلق بممارسة الشئون الإدارية للملاحة بالنسبة لتحركات البواخر التي تحمل علم الجمهورية ، أو في المنازعات التي تنشب بين ربابنة السفن وبحارتها من المواطنين[2] . ولرئيس البعثة القنصلية سلطة منح السفن التي تبنى في الخارج لحساب الجمهورية العربية المتحدة إجازة

(١) أنظر حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ١٨٤ وما بعدها .

(٢) المادة ٣٦٦ من التعليمات القنصلية ، لسنة ١٩٤٩ .

تبيح لها الإبحار رافعة علم الجمهورية وذلك حتى يتم تسجيلها[١] . وله أن يأذن لربابنة السفن باقتراض المبالغ اللازمة لها وذلك إذا طرأت حاجة ملحة لها أثناء سفرها[٢] . كما يتولى مهمة التصديق على دفاتر يومية السفن والتقارير المقدمة من ربابنة سفن الجمهورية العربية المتحدة التى تكون استهدفت هى أو حمولتها أو بحارتها لحوادث جسيمة أثناء رحلتها فى طريقها إلى الميناء الواقع فى دائرة اختصاص البعثة[٣] . كما يقوم بعمل المحاضر اللازمة عن المنازعات التى تقع بين ربان السفينة أو مجهزها والملاحين بخصوص الأجور وغيرها ، وذلك إذا لم يكن من المستطاع التوفيق بين هؤلاء[٤] . وعلى ربان كل سفينة تابعة للجمهورية العربية المتحدة أن يتقدم خلال أربع وعشرين ساعة إلى القنصل فى المرفأ الذى رست فيه سفينته ومعـــه الوثائق التالية : دفتر السفينة ، رخصة السفر ، المانيفستو ، الشهادة الصحية[٥] . ويختص القنصل بالتأشير على بيان حمولة البضائع المانيفستو إذا كانت هذه البضائع مشحونة برسم أحد موانىء الجمهورية العربية المتحدة بصرف النظر عن جنسية السفينة التى تحملها ، ويكون التأشير من البعثة القنصلية التى يقع فى دائرتها مرفأ التصدير إن وجدت أو من البعثة التى يقع فى دائرتها آخر مرفأ ترسو فيه قبل الوصول[٦] .

وعلى بعثات التمثيل القنصلى مراعاة الأحكام الواردة فى القوانين والتشريعات

---

(١) المادة ٣٦٧ من التعليمات القنصلية .

(٢) المادة ٣٦٨ من التعليمات القنصلية .

(٣) المادة ٣٦٩ ، ٣٧٠ من التعليمات القنصلية .

(٤) المادة ٣٧١ من نفس التعليمات .

(٥) المادة ٣٧٢ من التعليمات القنصلية .

(٦) المادة ٣٧٣ من التعليمات القنصلية .

الخاصة بالبحرية التجارية وبصفة خاصة فيما يتعلق بحفظ النظام والتأديب فى البواخر وبسلامة السفن[١] .

٣ — حماية ومساعدة الرعايا :

وهى إحدى الوظائف الرئيسية التى يقوم بهـا القنصل ، وإحدى الأهداف التى قصدت الدولة إلى تحقيقها بإرسالها البعثات القنصلية . ولهذا الغرض يحتفظ القنصل بسجل يقيد فيه أسماء وعناوين مواطنيه المقيمين بدائرة اختصاصه ، حتى يلجأ إلى حمايتهم والدفاع عن مصالحهم وإسداء النصح والمشورة لهم عند الحاجة . كما يقوم بمساعدة الفقراء والمعوزين والمرضى وبرعاية مصالح المتوفين منهم . وإذا ما اتهم أحد مواطنيه بجريمـة فعليه الاتصال بالسلطات المحلية لمراقبة سير المحاكمة . ويلاحظ أن واجب القنصل فى الحماية يقتصر على رعايا دولته فقط ، وللدولة الموفدة له أن تكلفه بالإشراف على رعايا دولة أخرى لم تقم بإرسال قنصل لها فى الدائرة القنصلية التى يعمل بها . وعلى القناصل حماية الرعايا من الإجراءات التحكمية والتعسفية التى قد يكونوا محلا لها من جانب السلطات المحلية . وقد ورد النص على ذلك فى عدة اتفاقات قنصلية[٢] .

---

(١) وتنص المادة ٦٥ من قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ على أن يباشر أعضاء بعثات التمثيل القنصلى الاختصاصات المخولة للقناصل بموجب القوانين أرقام ٤٥ لسنة ١٩٣٤ بشأن الاختصاص القضائى للقناصل المصريين و ١٣٢ لسنة ١٩٣٩ بشأن المحافظة على النظام والتأديب فى البواخر و ٢١ لسنة ١٩٤٠ بشأن سلامة السفن . وكذلك سائر الاختصاصات المخولة للقناصل بمقتضى القوانين الأخرى واللوائح والعرف .

(٢) أنظر المعاهدات التالية : المادة ١٥ من الاتفاق القنصلى بين ألمانيا وتركيا بتاريخ ٢٨ مايو ١٩٢٩ ، وانظر :
Rec. des traités de la S.D.N., Vol. CXXXIII, p. 257.
والمادة ١٦ من الاتفاقية الألمانية اللتوانية بتاريخ ٢٠ أكتوبر ١٩٢٨ ، والمادة ١٦ من الاتفاقية الألمانية البلغارية بتاريخ ؛ يونيو ١٩٢٩ نفس المرجع : Vol. XC, p. 254

وتنص اللوائح والتعليمات الصادرة فى الجمهورية العربية المتحدة على قيام أعضاء بعثات التمثيل القنصلى بمساعدة وحماية مواطنيهم الموجودين فى دائرة اختصاصهم وعليهم أن يحافظوا على مصالح التجارة والصناعة للجمهورية العربية المتحدة . كما تنص على أن يخصص فى كل قنصلية سجل لقيد أسماء المواطنين المقيمين فى دائرة اختصاصها ويكون القيد فيه بناء على ما يقدم من المستندات التى تثبت جنسيتهم . ويجب على القناصل قيد مواليد مواطنيهم ووفياتهم فى حدود دوائر اختصاصهم وعليهم اتخاذ جميع الإجراءات التحفظية فى حالة وفاة أحد مواطنيهم عن أموال فى دوائر اختصاصهم وعلى الأخص متى كان الورثة غائبين أو كان بينهم ناقصو أو عديمو أهلية لا ينوب عنهم أحد . وعليهم أن ينوبوا عن هؤلاء الورثة أمام القضاء .

ويباشر القناصل كل ذلك فى حدود العادات والاتفاقات والمعاهدات على ألا تتعارض هذه الاختصاصات مع قوانين البلاد التى يؤدون فيها أعمالهم (١) .

ويلاحظ أن هذه الوظيفة هى التى تبرر الصفة العامة التى يتمتع بها القناصل كما تبرر حقهم فى الاتصال بالسلطات المحلية والامتيازات المختلفة التى يتمتعون بها .

هذا ويجب ملاحظة أن القناصل ليس لهم بأى حال حق استخدام العنف ضد أحد مواطنيهم (٢) .

٤ — التوثيق والتصديق :

يقوم القنصل بعمل الموثق نيابة عن موظفى دولته : فيحرر عقود زواج

---

(١) أنظر المواد ٦٢ — ٦٤ من القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٢) قضية مدام كازنكينا بين الولايات المتحدة وروسيا . أنظر :
A.J., 1949, p. 39.

مواطنيه ويصدق عليها ، ويصدق على التوقيعات والإمضاءات ويحرر العقود الرسمية والوصايا وشهادات الاعتراف بالبنوة وإعلامات الوراثة وفقاً لقوانين دولته[1] ، كما يقوم بتحرير جوازات السفر لمواطنيه والتصديق عليها وإعطاء التأشيرات على جوازات سفر الأجانب الذين يرغبون في زيارة أقاليم دولته .

وكل هذه الوظائف لا يتمتع بها القنصل إلا إذا ورد النص عليها فى معاهدة التبادل القنصلى التى توقع عليها كل من الدولتين .

وتنص لوائح الجمهورية العربية المتحدة[2] على قيام القناصل بتحرير عقود الزواج متى كان كل من الزوجين عربى الجنسية - التصديق على الزواج الذى انعقد صحيحاً أمام السلطات المحلية الأجنبية . وتحرير إشهادات الطلاق والتصادق عليه وشهادات الاعتراف بالبنوة وتحرير إعلانات ثبوت الوراثة والتصديق على إمضاءات مواطنيهم وتحرير جميع الإقرارات القانونية الصادرة منهم ، إعطاء شهادات بقاء على قيد الحياة لمواطنيهم وكذلك للأجانب إذا كانوا فى حاجة إلى استعمالها فى مصر . إصدار جوازات سفر لمواطنيهم وتجديدها والتأشير على سفر الأجانب . واستلام الوصايا من مواطنيهم والمحافظة عليها وتحرير التصرفات الصادرة منهم وكذلك التصرفات التى يكون فيها الصادر منهم التصرف أو أحدهم من الأجانب إذا كانت متعلقة بأموال موجودة فى الجمهورية العربية المتحدة وتكون لهذه المحررات قوة المحررات الرسمية الصادرة فى الجمهورية . كما يقومون بتسليم صور رسمية من المحررات التى يقومون بتحريرها مترجمة إلى لغة البلاد

---

(١) ذهبت بعض لجان التحكيم إلى أن الشهادات القنصلية لا تكفى لإثبات الجنسية ، مخالفة بذلك ما يقضى به العرف بصحتها عادة . قرار اللجنة الألمانية المكسيكية فى قضية كارلوس كلب A.J., 1930, p. 610.

(٢) أنظر قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ والتعليمات القنصلية للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٩ .

التى يؤدون فيها أعمالهم وكذلك صورة مترجمة إلى اللغة العربية من المحررات المكتوبة بلغة تلك البلاد . التصديق على الإمضاءات الموقع بها على المحررات الصادرة من سلطات البلاد التى يؤدون فيها أعمالهم إذا كان الغرض من تلك المحررات الاحتجاج بها أمام سلطات الجمهورية العربية المتحدة . وكذلك التصديق على الإمضاءات الموقع بها على المحررات الصادرة من السلطات العربية إذا كان الغرض الاحتجاج بها أمام السلطات الأجنبية .

كما يقوم القناصل بالحكم بصفة محكمين متى رفع الأمر اليهم فى المنازعات القائمة بين مواطنيهم الموجودين فى دوائر اختصاصهم بشرط أن يتنازل الخصوم فى مشارطة التحكيم عن جميع طرق الطعن فى الحكم وأن يرخصوا لعضو بعثة التمثيل القنصلى بأن يعمل كحكم مفوض له بالصلح غير مقيد فى عمله بالإجراءات والقواعد القانونية . ويجب أن تحرر مشارطة التحكيم حسب الأشكال التى يحددها القانون المحلى ، فإن كان لا يعترف بصحة مشارطات التحكيم على النحو المتقدم ، فإنه يجب الامتناع عن تحريرها احتراماً للقوانين المحلية .

وظاهر مما تقدم ، اتساع الوظائف القنصلية وتشابكها مع بعض الوظائف التى يقوم بها عادة المبعوث الدبلوماسى . والحدود الفاصلة بين النظامين فى طريقها إلى الزوال . ولعل الباعث على ذلك هو تأثير ازدياد وتقدم وسائل الاتصال بين الدول ، ففى حين تزداد أهمية النشاط القنصلى تبعاً لازدياد الرواج الاقتصادى والتجارى ، تقل أهمية الوظيفة الدبلوماسية تبعاً لدخول الحكام عن طريق المؤتمرات المشتركة فى علاقات دولية مباشرة واستغنائهم بالتالى عن المبعوثين الدبلوماسيين . مما يقلل من أهمية وظيفة التفاوض وهى إحدى الوظائف الرئيسية التى يقوم بها الدبلوماسى عادة .

خامساً — انتهاء مهمة رجال السلك القنصلي :

تنتهى مهمة القناصل بإحدى الأسباب التالية :

١ — الوفاة : ولا يجوز للسلطات المحلية فى هذه الحالة المساس بمحفوظات القنصلية ، التى تبقى تحت رعاية موظف مسئول فى القنصلية أو تحت إشراف قنصل تابع لدولة أخرى وذلك حتى يصل خليفة القنصل المتوفى .

٢ — الاستدعاء : سواء بناء على رغبة الدولة الموفدة أو الدولة الموفد اليها .

٣ — سحب البراءة والطرد : وذلك حالة خروج القنصل عن حدود وظيفته أو نتيجة لقيامه بعمل غير مشروع ولا يترتب على ذلك أى تأثير على العلاقات الدبلوماسية التى تظل مستمرة بين الدولتين .

٤ — الحرب : ويختلف الفقه فى أثر قيام حالة الحرب على العلاقات القنصلية . ويذهب بعضهم إلى استمرارها نظراً لأن القناصل ليست لهم الصفة السياسية . هذا وتجرى الدول عادة على استدعاء رجال سلكها السياسى والقنصلى إذا قامت الأعمال العدوانية بينها وبين دولة أخرى . ولا يجوز للسلطات المحلية هنا أيضاً المساس بمحفوظات القنصلية التى تظل تحت رعاية قنصل تابع لدولة ثالثة حتى تضع الحرب أوزارها .

٥ — ضم دائرة اختصاص القنصل إلى دولة أخرى :

ويكون ذلك حالة الضم أو التنازل إثر ثوره أو غزو خارجى ، ويذهب الرأى الراجح إلى انتهاء وظيفة القنصل لتغير الدولة التى أصدرت البراءة القنصلية .

هذا ولا تنتهى الوظيفة القنصلية ، على عكس ما يحدث فى التمثيل

الدبلوماسى ، إذا تغير شخص رئيس إحدى الدولتين المتبادلتين للعلاقات القنصلية . ولا يلزم فى هذه الحالة إصدار براءة جديدة سواء اعتلى ملك جديد العرش ، أو تحول نظام الحكم الداخلى من ملكى إلى جمهورى . ولا يترتب على قطع العلاقات الدبلوماسية إنهاء العمل القنصلى طالما لم يصدر قرار صريح بذلك .

وتلتزم الدولة فى كل هذه الأحوال بتيسير ترحيل القناصل وبالمحافظة على مقر القنصلية ومحفوظاتها .

الفصل الثالث

الحصانات القنصلية

يعتمد القانون القنصلي على مجموعة من القوانين الداخلية المحلية وعلى بعض المعاهدات والاتفاقات الدولية . ويخلص من دراسة هذه القواعد المختلفة، التفرقة بين مركز القناصل ومركز المبعوثين الديبلوماسيين . وتجرى بعض الدول على رفض منح أى نوع من الحصانات للقناصل . وهذا وضع لا يمكن قبوله ، ذلك أننا لا يمكننا بأى حال معاملة القناصل نفس المعاملة التى يلقاها الأجانب المقيمين بالدائرة القنصلية . ولا شك أن قيام الدولة بإصدار البراءة القنصلية فيه معنى الاعتراف لهم بمركز معين : هو الاعتراف بهم بوصفهم عملاء ووكلاء عن الدولة الموفدة . ورغم عدم تمتع القنصل بالوصف التمثيلي لاقتصار تمثيله لدولته على فرع معين محدد من العلاقات الدولية ، وهى العلاقات التجارية والاقتصادية ، فإنه بصفته هذه ، يتمتع بوصف عام يميزه عن سائر الأفراد ويؤدى إلى اختلافه عنهم فى المركز . ومن الطبيعى ألا ينبنى على ذلك إعطاء الحق القانونى للقناصل فى المطالبة بامتيازات خاصة من أى نوع كان ، وإنما يتوقف تقرير الامتياز على طبيعة الاتفاق بين الدولتين وما يحتويه من نصوص. ذلك أن أساس الحصانات القنصلية هو الاتفاقات القنصلية فى حين تستند الحصانات الديبلوماسية على العرف الدولى . فنحن هنا فى المجال الاتفاقى التعاقدى .

ولا جدال فى تشابه الحصانات القنصلية بتلك التى يتمتع بها المبعوثون الديبلوماسيون . غير أنه نظراً لعدم وجود قواعد دولية موحدة تحكم المركز القانونى للقناصل ، لا تحتوى القواعد الدولية على الاتفاقية العامة التى يخضع لها

أفراد الجماعة الدولية كما لا يوجد العرف الذى يلزمهم بتوفير الحصانات اللازمة لهم . وإنما تمنح الأخيرة ، كقاعدة عامة ، إما من باب المجاملة الدولية وإما تنفيذاً لنصوص خاصة وردت فى معاهدات قنصلية أو تجارية ثنائية بين الدولتين المتبادلتين للعلاقات القنصلية[1] .

وقد استعان الفقه الدولى بنظرية الوظيفة وما ترتبه من ضرورة تأكيد استقلال القنصل وحريته أثناء أدائه لأعباء وظيفته لتبرير منح الحصانات القنصلية للقناصل . غير أن مدى هذه الحصانات أقل بكثير من مدى الحصانات الدبلوماسية .

ويخلص من دراسة الاتفاقات المختلفة والتشريعات المحلية ترتيب الحصانات التالية للقناصل :

أولا — الحصانات المتعلقة بمقر القنصلية :

يتمتع مقر البعثة القنصلية بنفس حصانات مقر البعثة الدبلوماسية . فلا يجوز دخوله من جانب السلطات المحلية بشرط ألا يرتكب القنصل داخله ما يغاير أعباء وظيفته ، إذ للسلطات المحلية ، فى هذه الحالة ، حق اقتحام المبنى . ولا يجوز التعرض لمحفوظات القنصلية سواء بالتفتيش أو الحجز عليها ، وعلى القنصل أن يفصل بين أوراقه الشخصية والأوراق والوثائق الرسمية حتى يسهل التمييز بينها .

---

(١) ينطبق ذلك على القناصل المعينين ، أما القناصل الفخريين فيتمتعون بصفة عامة بحدودة ولا يترتب لهم إلا القليل من الحصانات التى تقررها لهم الدولة الموفدة . أنظر رجسلوب صفحة ٢٠٦ . وبادفورد ولنكولن ، صفحة ٤١٣ .

وقد نص قرار ٧ نوفبر ١٩٥٤ بشأن قبول واعتماد القناصل الفخريين الأجانب فى مصر ومن بعده قرار وزارة الخارجية فى ٤ يناير ١٩٦٠ على أن يتمتع القناصل الفخريون بالإعفاءات والمزايا الآتى بيانها :

(١) الإعفاء من الخضوع للقضاء المحلى فى الأعمال التى يؤدونها بصفتهم الرسمية بالنيابة عن حكوماتهم والتى تقع ضمن دائرة الأعمال القنصلية وفقاً للقانون الدولى .

(ب) الحق فى رفع علم الدولة التابع لها ووضع شعارها على مبنى القنصلية .

ولا يجوز للقنصل إيواء الفارين من العدالة ، وله حق الاتصال بدولته ورجال البعثة الدبلوماسية التابعة لها كما أن له حق رفع العلم والشعار على مقر القنصلية .

ثانياً — الحصانات الشخصية :

١ — الحصانة الشخصية :

لا يجوز القبض على القناصل أو حجزهم وإلا التزمت الدولة بأحكام المسئولية الدولية[1] .

٢ — الحصانة القضائية :

يخضع القناصل للقضاء الإقليمى المدنى والجنائى ، غير أن العمل يجرى على إعفائهم من القضاء الجنائى إلا فى[2] الجرائم الكبيرة . ويلاحظ أن

---

(١) فى حادثة القبض على قنصل الولايات المتحدة بالمكسيك وحبسه ، دفعت حكومة المكسيك تعويضاً قدره ٤٠٠٠ دولار وجاء فى الحكم الصادر بتاريخ ١٠ إبريل ١٨٧٢ أن القنصل يجب معاملته بالاحترام اللائق وأن يسق اتخاذ إجراءات العنف ضده سحب البراءة وذلك عدا حالات التلبس . كما قررت لجنة تحكيم ليما Commission de Lima عام ١٨٧٠ ضرورة التفرقة بن القنصل والأجنبى العادى وقدرت له تعويضاً أكبر . أنظر De la Pradelle et Politis : *Rec. des Arb.* II, p. 600.
أنظر أيضاً حادثة ضرب القنصل الأمريكى فى المكسيك فى A. J. 1907, p. 803. وحادثة جرح القنصل الأمريكى فى بورتومكسيكو وقد قررت اللجنة فى حكمها الصادر فى ٢٤ أكتوبر ١٩٣٠ مسئولية الحكومة المكسيكية وخاصة بعد أن سبق للقنصل إبلاغ السلطات المحليه بخطابات التهديد التى وصلته ولم تتخذ الأخيرة الاحتياطات اللازمة ، ويتفق هذا مع قرار مجلس عصبة الأمم الصادر عام ١٩٢٤ الخاص بالممثلين الدبلوماسيين فقد عدد السوابق ومنها رسالة فيلمور إلى الكونجرس الأمريكى فى ٢ ديسمبر ١٨٥١ والتى ورد فيها الإشارة إلى حادث الاعتداء على القنصل الأسبانى فى نيو أورليانز ، وقرر أن القناصل كالمبعوثين الدبلوماسيين ، فى ضرورة تمتعهم بحماية خاصة . ويتفق هذا الاتجاه مع الفقه الدولى . أنظر Moore : *Digest*, vol. 6, p. 813.

(٢) يذهب القضاء الأمريكى إلى عدم إعفائهم من الولاية القضائية الجنائية الإقليمية .

الحصانة هنا ليس معناها الإعفاء الكلى من العقاب[1] ، فللسلطات المحلية اتخاذ الإجراءات اللازمة بالطرق الدبلوماسية كما أن لها الحق فى سحب البراءة إلا أنه يجب عليها إخطار الدولة الموفدة للقنصل إذا ألقت القبض عليه[2] .

هذا ولا تجوز مساءلة القنصل عن الأعمال الرسمية التى يقوم بها أثناء ممارسته لأعمال وظيفته .

ويعفى القناصل من الإدلاء بالشهادة أمام المحاكم ولهم ، إن شاءوا إرسالها كتابة إلى المحكمة .

٣ — الإعفاءات المالية :

يعفى القنصل ، وبشرط المعاملة بالمثل ، من كل الضرائب المباشرة

---

(١) تظل محاكم دولة القنصل مختصة بنظر الدعاوى التى ترفع عليه .

وقد ذهبت محكمة التحكيم الدولية الدائمة فى قضية Chevreau بين فرنسا وانجلترا فى ٩ يونيو ١٩٣١ إلى عدم مسئولية قنصل يقوم بإدارة قنصلية دولة أخرى عن إهمال وقع منه . أنظر A.J. 1932, p. 806 ; A.J. 1933, p. 154.

وتحيل إلى الاتفاقات القنصلية وإلى تفسير المحاكم الداخلية لها . ارجع إلى اتفاقية هافانا ، ٢٠ فبراير ١٩٢٨ التى أسفر عنها مؤتمر الدول الأمريكية السادس وبخاصة المواد ٨ ، ٢٣ منها . أنظر أيضاً
Le Fur et Chklaver : *Rec. des Textes de D. I.*, 2ème éd., p. 961.

وقد قررت المحكمة العليا الأمريكية ، فى قضايا الأحوال الشخصية ، فى ٢٠ يناير ١٩٣٠ فى قضية Popovici عدم اختصاصها بنظر قضية طلاق مرفوعة ضد نائب قنصل أجنبى ، وقضت بأن محاكم الولاية هى المختصة بتقرير نظرها من عدمه . أنظر A.J., 1930, p. 382.

(٢) خالفت الصين الشعبية هذه القواعد فى نوفمبر ١٩٤٨ ، إذ حددت إقامة القنصل الأمريكى بمنزله ، بعد أن اتهمته بإساءة معاملة خادم صينى . ثم قامت بمحاكمته هو وأفراد الهيئة القنصلية وحكمت عليهم أحكام تفاوتت فى الطول واقتصرت بعد ذلك على إبعادهم بتهمة إنشاء حلقات للجاسوسية .
أنظر بادوورد ولنكولن ، المرجع السابق ، صفحة ٤٧٧ .

ولا يسرى الإعفاء على الضرائب غير المباشرة أو العقارية .

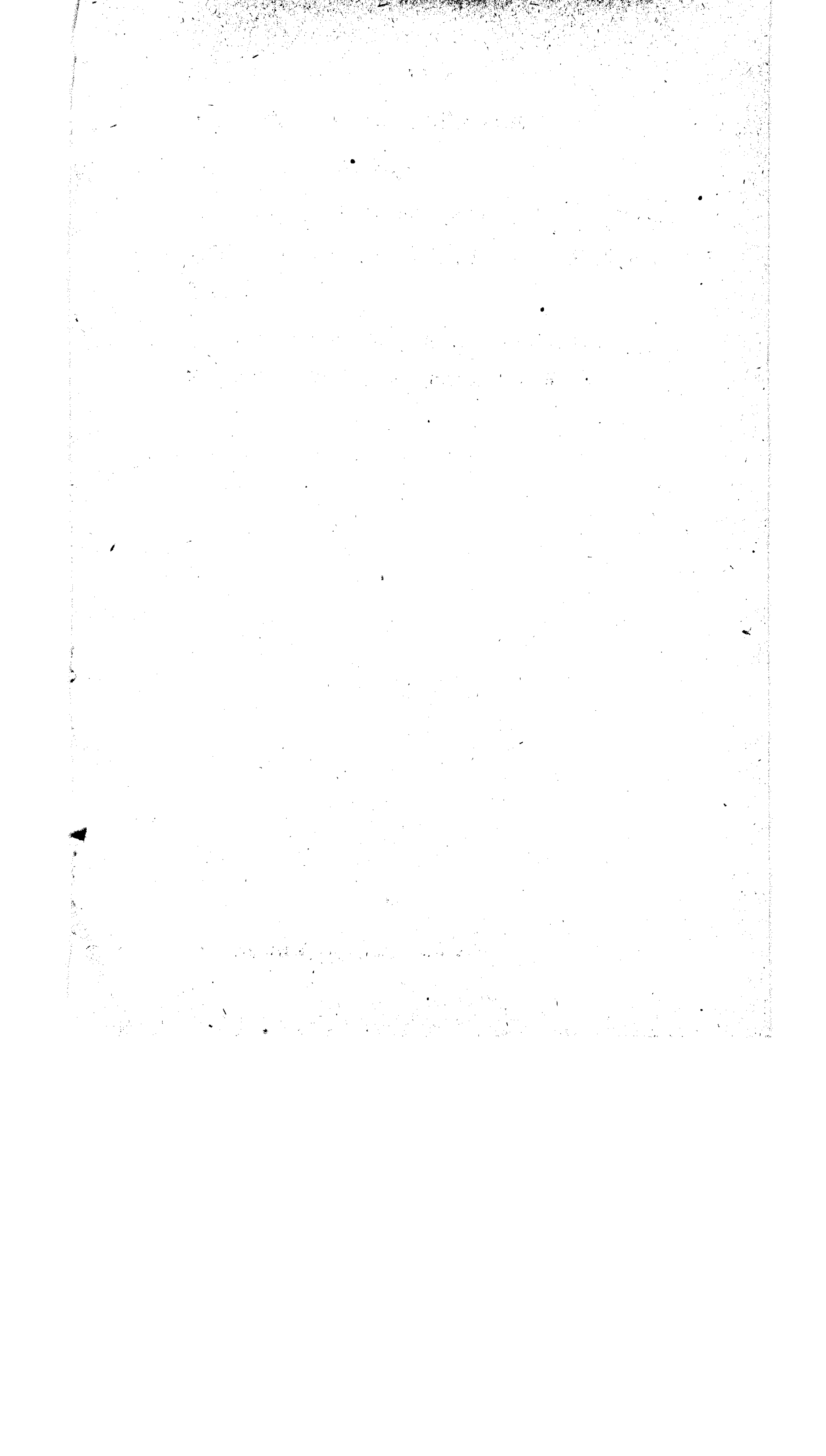
٤ — بعض الإعفاءات الأخرى :

يعفى القناصل من الإلتزامات الخاصة بالإقامة وبقيد الأجانب . وكذلك من التزامات الخدمة الوطنية وخدمة البوليس وإجراءات الاستيلاء والقروض الإجبارية[1] .

هذا ولا تستفيد عائلة القنصل عادة من الحصانات القنصلية ولا يجوز للقنصل التنازل عن حصاناته إلا بعد موافقة الدولة الموفدة له .

---

(١) أنظر حافظ غانم ، المرجع السابق ، صفحة ٢٢٢ .



فهرس

القسم الأول

النظرية العامة للنظم الدبلوماسية

الباب الأول

الباب الثانى

صفحة

صفحة

الباب الثالث

القسم الثانى

التنظيم القنصلى

صفحة